



## **Análisis del CURI**

**Ciclo: El MERCOSUR  
y la inserción externa del Uruguay**

### **La inserción externa comercial del Uruguay**

**Ing. Quím. Acad. Washington Durán**

***Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales***

***16 de julio de 2020***

***Análisis N° 05/20***

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

# **El MERCOSUR y la inserción externa del Uruguay<sup>1</sup>**

## **La inserción externa comercial del Uruguay**

Montevideo, 16 de julio de 2020

Ing. Quím. Acad. Washington Durán<sup>2</sup>

Para el Uruguay el MERCOSUR es muy importante. Por lo tanto debemos trabajar intensa e inteligentemente para que su funcionamiento sea, efectivamente, una palanca para el desarrollo del país y de su gente.

El Uruguay ha demostrado que tiene una gran capacidad de producción, tanto de bienes como de servicios. Esto es así gracias a su disponibilidad de recursos naturales en relación a la población y a su capital intelectual y académico.

Para desarrollar este potencial no basta con el mercado interno, sino que es necesario que los productos y servicios que genera o que tiene capacidad de producir, puedan acceder al mercado internacional que los demanda.

El acceso a esos mercados está condicionado por dos aspectos, la competitividad tanto estructural como sectorial y las condiciones de acceso que cada país o grupo de países imponen.

En cuanto a la competitividad es un aspecto en el que actualmente hay que mejorar mucho, sobre todo en lo que hace a la competitividad estructural, pues está demostrado que aún sectores como el arroz y la leche, que tiene una productividad y calidad de productos a primer nivel mundial, tienen dificultades para competir en los mercados externos. No profundizaremos en este tema pues en sí mismo da para varios artículos y no es el objeto de éste.

Con respecto al tema de las condiciones de acceso, en general se piensa sólo en términos de aranceles y de la necesidad de obtener preferencias o exoneraciones

---

<sup>1</sup>Presentación realizada en el marco del ciclo desarrollado por el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales durante el mes de julio de 2020, dedicado al tema: “El MERCOSUR y la inserción externa del Uruguay.

<sup>2</sup>Fue Director Nacional de Industrias en el MIEM y tiene una extensa experiencia en negociaciones internacionales realizadas por el país en el MERCOSUR, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en las negociaciones MERCOSUR – Unión Europea. Fue Negociador principal del TLC Uruguay-México y de los ACE del Mercosur con Perú y los países de la CAN. Fue miembro en distintos períodos de los órganos directivos de diversas instituciones.

arancelarias. Sin embargo, es preciso tener otros aspectos en cuenta, como restricciones debidas a:

- registros de productos,
- licencias de importación,
- contingentes,
- reconocimiento de certificaciones,
- requisitos sanitarios o fitosanitarios, u
- otras medidas de carácter no arancelario que pueden tener o bien el carácter de una barrera o implicar un alto costo asociado a su cumplimiento.

Si bien hay disciplinas comunes para el comercio internacional negociadas en el marco de la OMC, en muchos casos éstas no son suficientes para brindar seguridades de acceso a determinados productos y -en general- las dificultades mayores se presentan en aquellos que constituyen nuestro mayor interés exportador, es decir los productos agrícolas y las manufacturas de origen agropecuario.

Esta situación nos obliga entonces a negociar con los posibles compradores condiciones de acceso preferencial, tanto en materia arancelaria como en otras medidas que afectan el acceso a los mercados.

Si pensamos la inserción comercial externa del Uruguay en forma de círculos concéntricos, debemos pensar primero en la sub región, luego en la región y luego en el mundo.

En lo subregional contamos con el MERCOSUR, en lo regional con la ALADI y en lo global con la OMC. Las tres instituciones atraviesan momentos difíciles, alguna más que otra.

Estas tres organizaciones deberían ser de suma importancia para el Uruguay y nuestros esfuerzos internacionales deberían estar dedicados a fortalecerlas, pues cada una en su rol nos brindará instrumentos que coadyuven a nuestra mejor inserción externa.

Con relación al MERCOSUR, si analizamos los discursos de los Presidentes en oportunidad de la última Cumbre realizada en forma virtual el pasado 2 de julio, en cada uno de ellos se plantea la necesidad de fortalecer el MERCOSUR, reconociendo su importancia para el desarrollo regional.

Sin embargo las expresiones de los discursos no bajan para transformarse en actitud negociadora en los órganos técnicos. Esto pone en evidencia que el alegado compromiso político con la integración o no es tal, o no logra encauzarse a través de instrucciones claras a los negociadores.

Se percibe una suerte de divorcio entre las expresiones de los mandatarios y el funcionamiento efectivo de los órganos decisorios del MERCOSUR. Más aún, muchas veces se adoptan Decisiones o Resoluciones, por parte de los órganos del MERCOSUR, que no superan la necesaria incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos por parte de cada uno de los gobiernos nacionales. Ejemplos sobran, tanto en normas que parecen fundamentales o muy relevantes para el perfeccionamiento del bloque, como en otras cuya importancia parece menor. A modo de ilustración podemos mencionar el Código Aduanero del MERCOSUR, que tuvo dos textos aprobados en sendas Decisiones del CMC y ninguno entró en vigencia; caso similar aconteció con la Política Automotriz Común, sólo para citar dos cuestiones a todas luces relevantes. En otros casos como el Régimen de Origen aprobado el 24 de julio de 2009, si bien su artículo 5 disponía: *“Esta Decisión deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes antes del 30/X/2009”*, recién fue protocolizada en ALADI el 17 de diciembre de 2010 y entró en vigor el 27 de junio de 2015. Es decir debieron pasar casi seis años desde su aprobación por los órganos del MERCOSUR, hasta su efectiva entrada en vigor, a pesar de que quienes la acordaron previeron que apenas transcurrieran poco más de 90 días para su vigencia.

En lo que hace a la inserción externa del MERCOSUR estas dificultades se hacen mucho más notorias. Si bien durante el año pasado se logró cerrar los textos de los acuerdos con la UE y con la EFTA, persisten en el bloque percepciones diferentes sobre su conveniencia, que plantean dudas sobre su firma y - consecuentemente- su efectiva entrada en vigor. La buena noticia es que en ambos casos se acordó flexibilizar su entrada en vigencia, ya que ella se concretará en forma bilateral entre la contraparte europea y cada uno de los Estados Parte

del MERCOSUR, en la medida que se produzca la ratificación parlamentaria en cada parte signataria, dejándose de lado el principio de la simultaneidad de la entrada en vigor para el MERCOSUR.

Otra flexibilidad de la que nadie habla, pero que se da de hecho, es que Venezuela, por decisión propia, no participó de éstas ni de otras negociaciones externas que el MERCOSUR ha llevado adelante desde la fecha en que se concretó, al menos de hecho, su incorporación al MERCOSUR. Como hace tiempo que está suspendida su participación en las reuniones de los órganos deliberativos y decisorios, muchos no recuerdan o no quieren recordar, que el MERCOSUR tiene hoy cinco miembros. El hecho de que uno de los miembros, sea por la razón que sea, no participe de las negociaciones externas, es otra flexibilidad que debe ser reconocida como tal.

Si bien éste es un buen primer paso, aunque muy tímido, en el sentido del necesario sinceramiento del MERCOSUR, es necesario profundizar estas flexibilizaciones, efectivamente reconocer lo que somos y plasmarlo en sendos documentos.

Sincerar y flexibilizar la forma de negociación externa del MERCOSUR no significa modificar los textos fundacionales, aunque sí debe acordarse y escribirse una nueva modalidad de negociación internacional del bloque. La oportunidad para esto la brindó Argentina recientemente y no fue debidamente aprovechada.

Es conocido que, al menos por los próximos 50 años, el MERCOSUR no tendrá condiciones para formar un Mercado Común en el sentido pensado por los padres fundadores. Las condiciones dadas en forma unilateral por el gobierno de Brasil a las empresas instaladas o a instalarse en su Zona Franca de Manos, que prevalecerán hasta el año 2073, significan una perforación de un eventual Arancel Externo Común de un tamaño tal que hace poco serio hablar de una Unión Aduanera.

En cambio deberíamos aceptar que hay aspectos de la zona de libre comercio que deben ser cuidados y mejorados. Una vez más para esta tarea se requiere voluntad política de los gobiernos, abandonando posturas ideológicas y procurando avanzar en temas que desde cualquier ideología deberían ser fundamentales para el desarrollo de la región.

La Unión Europea es quizás el ejemplo más notorio de un proceso de integración que llega a la etapa del Mercado Común, aún con sus dificultades. Ello quizás se explica por las condiciones históricas que impulsaron a los estados europeos a ver la necesidad de integrarse como forma de construir un espacio de paz, luego de siglos de guerras. Esto permitió que la resignación de soberanía hacia una organización supranacional fuera algo natural y aceptado como el precio a pagar por la paz necesaria para el desarrollo de cada una de sus naciones.

Sin duda ésta no fue la situación que motivó el inicio del proceso de integración del MERCOSUR, entre países que llevaban más de 100 años sin conflictos bélicos regionales o fronterizos. Por esto, el MERCOSUR nace como un proceso de integración intergubernamental, en el que la resignación de soberanía fue descartada desde el inicio, pues no se consideró ni necesaria ni conveniente.

Por esta razón -al comienzo- cuando se trataba de construir como primera etapa una zona de libre comercio los calendarios previstos para el período de transición se cumplieron bastante bien, el comercio intrarregional creció y todo parecía andar sobre ruedas.

Sin embargo la devaluación realizada por Brasil el 13 de enero de 1999 puso una primera señal de alerta sobre la fragilidad de ese crecimiento.

Cuando en el año 2000 se intentó realizar el Relanzamiento del MERCOSUR de modo de avanzar en la construcción de la Zona de Libre Comercio y pasar a la etapa de Unión Aduanera, las dificultades se pusieron de manifiesto de forma más patente. Los Estados Parte no estaban en condiciones de resignar siquiera la cuota parte de soberanía que exige la Unión Aduanera, tanto en materia arancelaria, como aduanera o tributaria. Así, no fue posible ni armonizar los regímenes especiales de importación, ni las zonas francas, ni tener un código aduanero común ni -mucho menos- un criterio para la distribución de la renta aduanera y así evitar el doble cobro del arancel a productos originarios de extra zona, ni las políticas públicas que distorsionan la competencia, ni la política macroeconómica.

Por lo tanto el sinceramiento debe tener en consideración los más de 30 años de historia del MERCOSUR, la situación actual y particular de cada uno de sus Estados Parte y el mundo al que debemos enfrentarnos, en el futuro inmediato y

en el mediano plazo. Un mundo que será -desde el punto de vista comercial- mucho más restrictivo, con altas exigencias en:

- seguridad y calidad de los productos,
- seguridad en el suministro para evitar interrupciones de las cadenas de valor o el abastecimiento de insumos necesarios para la alimentación o la salud,
- cumplimiento de estándares tanto públicos como privados,

Adicionalmente:

- con una evolución tecnológica cada vez más acentuada y
- con muchos requisitos de eficiencia y seguridad para las cadenas logísticas.

Toda esta tarea requiere de esfuerzos muy importantes de los equipos de trabajo de cada uno de los países, que deberían concentrarse en los temas prioritarios en vez de malgastar el tiempo discutiendo instrumentos propios de una Unión Aduanera o de un Mercado Común, que al menos se encuentran en un horizonte de algunas generaciones.

El MERCOSUR debería hacer una lista de tareas prioritarias que tenga el consenso y el impulso de los respectivos Jefes de Estado, y sus órganos técnicos deberían concentrarse en trabajar en busca de acuerdos en cada una de esas materias.

Por ejemplo hay aspectos normativos que están incluidos en los acuerdos alcanzados con la UE y con EFTA, que en el MERCOSUR tienen definiciones frágiles, por ejemplo Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen, comercio electrónico, etc.

En cuanto al Régimen de Origen, actualmente en estudio, si bien requiere una actualización pues ya tiene más de diez años de aprobado (aunque solo cinco de vigencia) y un reordenamiento, así como la inclusión de temas nuevos ya definidos en Decisiones posteriores y algún ajuste menor, no debería abordar cambios sustantivos que generen incertidumbre en los actores económicos ni peores condiciones que las actualmente vigentes.

Otra cuestión importante en la que hay que profundizar es en la armonización normativa en materia de reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias. Un ejemplo claro de esto es la falta de avance en materia de normativa relativa al etiquetado frontal de alimentos. Se habla mucho de facilitación del comercio: avanzar en estas cuestiones es una forma real de facilitar el comercio y promover la radicación de inversiones en la región.

Cuestiones como la revisión del Arancel Externo Común deberían ser dejadas de lado y -en cambio- dar mayores opciones para su flexibilización.

En la medida que los espacios de complementariedad de nuestras economías son más reducidos que los de competencia, es mayor la necesidad de negociación y de búsqueda de coincidencias.

Un aspecto fundamental que los países deberían preservar es la institucionalidad del MERCOSUR, utilizando las herramientas ya previstas en su ordenamiento. No es creíble que desde hace más de diez años no haya casos de controversias comerciales o de aplicación de las normas del MERCOSUR. El buen uso tanto del Protocolo de Olivos para la Solución de Diferencias como del Tribunal Permanente de Revisión debería ser una constante, del mismo modo que los Estados Parte deberían asumir el compromiso del cumplimiento de los Laudos, Resoluciones o Criterios emitidos en cada ocasión, cosa que hasta el presente no ha ocurrido.

Finalmente se debe mencionar la importancia que deberíamos reconocer y asignar a la ALADI a los casi 40 años del Tratado de Montevideo de 1980 y más de 60 del de 1960, creador de la ALALC. Hay que recordar que el MERCOSUR adquiere su legitimidad internacional al amparo de la ALADI. Seguramente sea necesario poner su agenda al día, trabajando más en la necesaria armonización normativa de la región, en materias nuevas del comercio internacional, promoviendo una mayor integración comercial y logística de sus miembros y la complementariedad entre sus economías.

Otro aspecto que cuesta entender es por qué en situaciones críticas como las actuales, no se utiliza el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de ALADI. Los propios Bancos Centrales de cada país deberían incentivar su utilización y aportar la cuota parte de credibilidad y seguridad que el comercio requiere.

En resumen, el Uruguay necesita que su economía crezca. Por lo reducido de su mercado y su relativamente alta capacidad de producción, gran parte de ese crecimiento debe ser hacia el exterior.

Para que ello sea posible, se deben transitar necesariamente dos caminos en forma simultánea.

Desde el lado de la política económica, es necesario mejorar la competitividad y las condiciones para la radicación de inversiones tanto nacionales como extranjeras. Si bien el actual gobierno tenía esto claro, la pandemia ha demorado la necesaria implementación de ciertas medidas que contribuyan favorablemente para esta mejora. Cuanto antes se logre retomar este camino, mejor.

Desde el lado de la política exterior o de la diplomacia se debe trabajar en la mejora de las condiciones de acceso especialmente a aquellos mercados que son importadores netos de nuestra oferta exportable. Uruguay necesita abrirse comercialmente al mundo, en forma negociada, sea acompañado por quienes compartan sus objetivos o solos si es que tenemos alguna contraparte interesada en negociar.

No nos restrinjamos mentalmente a que es necesario negociar Tratados de Libre Comercio, el mundo actual nos muestra una vez más la necesidad de ser pragmáticos y negociar acceso preferencial y efectivo a aquellos mercados que pueden consumir nuestra oferta de bienes y servicios. Ello lo podemos hacer de diversas formas. En la medida que logremos tratamiento arancelario preferencial, armonización normativa tanto en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias como en Obstáculos Técnicos al Comercio, y seguridades de acceso, crearemos oportunidades para nuestras economías.

Por nuestra parte lo que tenemos para ofrecer es calidad de productos, seguridad de abastecimiento, inocuidad, cuidado por el medio ambiente, energía eléctrica de fuente renovable en más del 95% de la generación, recursos humanos, etc.

Por último desde el sector privado se debe trabajar codo a codo con el gobierno, ofreciendo:

- diversificación de la oferta,

- atención a segmentos diferenciados donde se pague la calidad y la seguridad de abastecimiento e
- indicaciones sobre cuáles son los mercados de interés y las dificultades que se presentan para acceder a ellos.

Sólo debemos trabajar intensamente, en equipo, con creatividad y pragmatismo.

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales