

## **OPCIONES PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY<sup>1</sup>**

**Isidoro Hodara<sup>2</sup>**

Agradezco al Centro de Estudios Estratégicos/1815, al Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, y en particular al General Líber Seregni y al doctor Martín Santiago por esta invitación y esta oportunidad de examinar juntos estos temas a los que he dedicado lo esencial de mi vida profesional.

Nuestra presentación va a estar concentrada en una tónica prospectiva. Vamos a tratar de discernir dentro de los diferentes escenarios en los que se puede efectivizar nuestra inserción internacional aquellas circunstancias que presentarían mejores ventajas para la economía uruguaya. No se trata, entonces, de una tónica teórica o de una explicación de circunstancias actuales —que seguramente serán recogidas por otros integrantes del panel—, sino de un esfuerzo por identificar, en el futuro, elementos de juicio de interés para el desarrollo de nuestro comercio exterior.

Vamos a estructurar nuestra presentación examinando sucesivamente tres escenarios de interés: el entorno regional, el multilateral y el de las demás negociaciones comerciales. En relación a la región, el énfasis lo vamos a poner en la necesidad y en la conveniencia de encarar un ejercicio profundo para repensar el MERCOSUR. En materia multilateral, es lógico que nos centremos en negociaciones agrícolas en el marco de la nueva Ronda de la Organización Mundial del Comercio. Respecto a las demás negociaciones comerciales, habremos de subrayar el caso particular de las negociaciones con los Estados Unidos.

---

<sup>1</sup> Texto Del Capítulo Sobre *Opciones Para La Inserción Internacional De Uruguay*, Publicado En: “Uruguay: Opciones Para Su Inserción En Un Mundo Global”, Centro De Estudios Estratégicos 1815, Editorial Banda Oriental, Montevideo, 2002

<sup>2</sup> Economista. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República. Catedrático y Coordinador Académico de Postgrados en Estudios Internacionales de Universidad ORT. Ex Director General de Comercio Exterior.

Pasemos, entonces, a esa visión regional. La selección del escenario regional para comenzar el análisis no es casual. La comarca es, para nuestra economía y para nuestra sociedad, a la vez habitat, vecindario, área de expresión y destino irrenunciable, aunque nunca excluyente, de la inserción en el ámbito más amplio posible para el desarrollo de nuestro comercio exterior. Es por eso que empezamos por la región. La región pasa por dificultades circunstanciales que mucho nos preocupan. Nos preocupan también las dificultades por las que pasa el emprendimiento regional de integración.

Conviene aquí separar, entonces, las aguas: una cosa son las dificultades circunstanciales por las que está pasando la región y otra muy diferente son las que aquejan al MERCOSUR como tal. Hay, como en toda distinción de esta naturaleza, un cierto grado de superposición, de e influencia mutua entre ambos fenómenos. Pero el rigor del análisis nos tiene que permitir distinguir entre ambos en la mayoría de los casos, y lo podemos hacer. Esa distinción es esencial para no errar ni en el diagnóstico ni en la prospectiva.

Ilustremos con un ejemplo lo nocivo que puede ser confundir las dificultades o ventajas atribuibles a los países miembros (individualmente o en grupo) con las fortalezas o las debilidades del MERCOSUR como tal. Se ha vuelto usual en los últimos tiempos adjudicar al MERCOSUR todos los males por los que atraviesa la región y aun las dificultades por las que atraviesa nuestro comercio recíproco. Esa es una injusta atribución de culpas. Toda vez que se apliquen políticas macroeconómicas irresponsables por alguno en este vecindario —ciertamente, si ese “alguno” es grande— habrá de influir nuestro comercio, independientemente de la perfección a la que pueda llegar nuestro emprendimiento de integración, que tampoco llegó a una etapa de perfeccionamiento demasiado profunda. Quienes enrostran ahora al MERCOSUR por estas razones son, a conciencia o no, enemigos objetivos de la integración, aunque no lo hayan tomado conciencia de ello.

Veamos otro ejemplo, quizá la otra cara de la moneda. Quienes en los primeros años del emprendimiento cargaron de loas al MERCOSUR, se regodearon en la complacencia y atribuyeron todos los méritos del crecimiento del comercio

—que efectivamente se verificó en los primeros años de vigencia del MERCOSUR—, también actuaron, más allá de sus intenciones, objetivamente como enemigos del MERCOSUR o enemigos de la integración en general, porque la vistieron con plumajes ajenos y la expusieron fatalmente al descrédito cuando cambiaron las circunstancias. Así, cuando amainaron los efectos tonificantes sobre las importaciones derivados de la apertura unilateral o de los programas de estabilización con ancla cambiaria, los que se apresuraron en la alabanza se apresuraron también en la condena. El MERCOSUR no mereció ni la alabanza del primer tiempo ni se hizo acreedor, en puridad, a la condena en el segundo.

Más allá de la coyuntura regional, hay consenso en que el MERCOSUR tiene problemas que le son propios, en tanto emprendimiento de integración. Algunos de esos problemas vienen de antes que estas turbulencias de origen macroeconómico nos preocuparan tanto. Reconociendo la existencia de estos problemas, hace ya unos tres años se inició un proceso que se denominó de relanzamiento del MERCOSUR. Quizá hubo errores de diagnóstico, quizá hubo apresuramientos, quizá hubo vientos macroeconómicos adversos. Lo cierto es que ese relanzamiento fue una oportunidad perdida, y hoy casi nadie se acuerda de qué fue aquello que se relanzó. Los verdaderos problemas no se solucionaron. El paso del tiempo, en todo caso, casi seguramente los agudizó. El propio término relanzamiento puede dar a entender —y quizá ahí estaba el error— que lo esencial estaba todo bien y que solo era necesario un empujón para volver a arrancar la máquina. La realidad subsiguiente puso en evidencia que había tanto o más de errores de diseño que de incidente banal que con un empujón se subsana.

Después de esa instancia perdida del relanzamiento frustrado, nos enfrentamos a la necesidad de repensar, más que relanzar, el MERCOSUR. Solo así estaríamos sirviendo a los mejores intereses de la integración, de todos los países miembros, y por cierto de Uruguay, país para el que es capital que ese emprendimiento funcione bien. Ha de ser un esfuerzo de rigor, honestidad y cooperación mutua; sin estas características casi seguramente será otra oportunidad frustrada. Si no podemos hacer un esfuerzo de

repensamiento, las cosas se van a complicar. Afortunadamente, la Presidencia pro t mpore del MERCOSUR, atendiendo a una iniciativa del Presidente Fernando Henrique Cardoso, acaba de lanzar una idea interesante: crear un grupo de reflexi3n, formado por un número reducido de personalidades de los cuatro países miembros. El objetivo: reflexionar sobre las alternativas y los pr3ximos pasos en el proceso de integraci3n regional. Estas personalidades dar an sus opiniones a título personal y con independencia de los gobiernos, y se crear a una suerte de repositorio de reflexiones para, en alguna medida, repensar el MERCOSUR. Poco se conoce de una iniciativa tan reciente, pero la primera impresi3n es que estaríamos frente a un ejercicio de repensar, que sobrepasa con mucho al de relanzar, y que puede dar al menos comienzo a una tarea ineludible que los países miembros deberán abordar individualmente al interior de cada uno de ellos y conjuntamente en el seno del MERCOSUR.

Pero sea esta o sea otra la instancia de repensamiento, tengo la impresi3n de que el concepto de preservar o salvaguardar la cohesi3n entre los países miembros del MERCOSUR va a tener o deber a tener un lugar central. Los europeos comenzaron su recorrido integrador sin siquiera mencionar este concepto, y luego de una larga evoluci3n llegaron a colocarlo, en Maastricht, como uno de los tres pilares de la Uni3n Europea. A nuestro tiempo nosotros tambi3n deberemos hacerle el lugar que se merece en la arquitectura de los principios y las acciones del MERCOSUR.

Para ilustrar acerca de la relevancia del tema de la cohesi3n, los otros dos pilares no son poca cosa: uno es la uni3n monetaria y el otro es la política exterior y de seguridad común. En cualquiera de los tres casos estamos hablando de elementos de magnitud importante, centrales cuando un proceso de integraci3n se va graduando a etapas superiores. Creo que en la arquitectura, en los principios y en las acciones del MERCOSUR algo acerca de la preservaci3n de la cohesi3n de los países miembros va a tener que ser incorporado.

El segundo escenario es el del entorno multilateral. Vamos a hacer un par de menciones a la importancia que tienen para nosotros -y para otros como nosotros- las negociaciones agrícolas exitosas en la Organizaci3n Mundial del

Comercio. Ellas implican no solo obtener mejoras en las condiciones de acceso a esos mercados sino que resulta capital que emerjan disciplinas rigurosas, que restrinjan la proliferación de los subsidios a la exportación y los apoyos internos, que para los principales países desarrollados están en el entorno de los mil millones de dólares diarios. Para dar una idea de lo que esto quiere decir, en años recientes cada cabeza de ganado de Europa Occidental recibía subsidios equivalentes a un ingreso superior al de casi la mitad de la población mundial. Para ponerlo en otro contexto, el apoyo que los agricultores del Estado de Iowa recibían el mismo año era más alto que todo el financiamiento multilateral que anualmente se le extendía a todo el continente africano. Estamos hablando de desbalances, o de desproporciones por lo menos, y eso claramente tiene efectos sobre las condiciones de mercado, sobre los precios, sobre el acceso y sobre las posibilidades de desarrollo. Creo, además, que constituyen un mal ejemplo de racionalidad en materia de política y, como tal, susceptible de ser emulado en los países que lo practican y en los otros.

Si bien los protagonistas principales de la reducción de los subsidios son los EE.UU. y la Unión Europea, nosotros deberemos, a través del Grupo de Cairns y de cualquier otra forma posible, hacer de este punto el foco de nuestra acción en la nueva Ronda de la OMC

Por otra parte, lo que pase en materia agrícola se va a reflejar en otras negociaciones que debemos examinar. Estados Unidos, en el seno del ALCA o en cualquier otro ámbito, o la Unión Europea con el MERCOSUR, tienen límites para lo que pueden hacer en materia agrícola toda vez que hay puntos que solo pueden negociar —y no necesariamente con nosotros— en el ámbito multilateral. Eso significa que hay un cordón umbilical entre lo que pueda pasar en el entorno multilateral y lo que nos pase en esas otras negociaciones.

Pasemos a las demás negociaciones comerciales, en las que tenemos una multiplicidad de instancias. La tónica parece ser más la de hiperactividad controlada de manera que el ratio de movimientos a resultados sea muy alto. Eso es lo que uno percibe en estos momentos.

En el caso de las negociaciones que el MERCOSUR tiene en curso, por un lado, con la Unión Europea y, por otro, en el ALCA, se puede apreciar un alto grado de influencia recíproca: si redobla el interés en uno de los escenarios, esto tonifica al otro; si uno languidece el otro parece más propenso a enlentecer el proceso. A veces parece como si una de estas dos hipótesis, o ambas a la vez, son correctas: a) EE.UU. y la Unión Europea tienen más interés en no perder pie entre sí que en el mercado de la región, y b) la región tiene más interés en azuzar a ambas potencian a que rivalicen entre sí que en abrir su propio mercado. Si alguna de estas hipótesis, o ambas, fuera correcta, ello evidenciaría una fragilidad en la motivación negociadora que puede conspirar contra el buen fin de estos emprendimientos.

Si miramos en particular, como nos había sido sugerido, el tema de las negociaciones con Estados Unidos, hay tres ámbitos de naturaleza diferente en los que estamos involucrados: el del ALCA que venimos de mencionar, el del acuerdo 4+1 denominado del Jardín de las Rosas y el bilateral. El primero tiene las complejidades derivadas de un ejercicio con 34 participantes, pero es el que más avances ha registrado de momento. El segundo no es estrictamente hoy un ámbito de negociación de gran proyección, concentrándose en aspectos de interés puntual. El tercero puede situarse en el marco de la Comisión Conjunta de Comercio e Inversiones creada en oportunidad de la visita del Presidente Batlle a su homólogo americano en febrero de este año. Por ahora se ha centrado en aspectos puntuales de interés bilateral, pero nada en el acta de creación de la Comisión impediría entablar negociaciones más ambiciosas.

Separémonos por un instante del tema del ámbito en que se materialice la negociación y veamos qué significaría una negociación de Uruguay y Estados Unidos de tipo acuerdo de libre comercio, sea la versión con 34 participantes, la versión con 5 o la versión con 2 participantes. La negociación con EE.UU. implicaría mejorar las condiciones de acceso al mercado que es, como país individual, el mayor importador mundial. Implicaría asimismo limitar los costos en materia de desvío de comercio que resultarían de la aplicación plena del arancel externo común. Traería asimismo aparejada una dimensión adicional

para las inversiones que sobrepasaría el rango de las producciones actuales. Si tal acuerdo implicara sólo un adelantamiento en el tiempo respecto de un acuerdo como el del ALCA o del 4+1, estaríamos en presencia de un apartamiento temporal, y de relativamente escasa materialidad, respecto del concepto arquetípico de una unión aduanera. En tal sentido, podría ser de una naturaleza análoga a la del apartamiento temporal resultante de reconocer el estatuto especial de Manaos hasta el año 2013. El ejemplo sirven para ilustrar que es posible convivir con la idea arquetípica de unión aduanera y con apartamientos temporales de la misma.

En repetidas ocasiones se ha adelantado una línea de razonamiento del tipo siguiente: el comercio en el MERCOSUR tiene dificultades, por lo tanto debemos negociar acuerdos adicionales. El recíproco de este principio parecería ser: y si en la región no hay problemas, no hay razón para negociar con terceros. Mi impresión es que en el mundo los que buscan mejorar su inserción internacional no lo hacen sólo si y sólo cuando su región tiene problemas. Nos lo decía Enrique Iglesias en el curso de la videoconferencia que abrió este coloquio: obtener un marco jurídico que consolide sus condiciones de acceso y las mejoras que se logran vale más que no tenerlo. La Unión Europea no teje su red de decenas de acuerdos de libre comercio (incluyendo uno con México y otro con Chile en nuestra región) no sólo si o sólo cuando el comercio intraeuropeo enfrenta dificultades. México no crea una red de decenas de acuerdos de libre comercio cuando o porque el NAFTA tiene problemas. Más cerca nuestro, Chile nos muestra un activismo negociador que no está motivado por dificultades en el comercio regional. La búsqueda de nuevos mercados no debería funcionar espasmódicamente: detenerse si el MERCOSUR anda bien; retomarse cuando éste tiene problemas. Optimizar la inserción internacional es una tarea permanente, y el principio esencial es negociar bien, no negociar sólo si hay adversidades regionales. En ese sentido, me congratulo de que lo que quise colocar como una especie de reflexión final quedara tan en sintonía de onda con lo que Enrique Iglesias nos mencionó hace sólo unos minutos.

(Aplausos)