

Inserción Internacional del Uruguay

1) Algunos aspectos introductorios

La política comercial externa adoptada por un país a lo largo de su historia ha sido en muchos casos un fiel reflejo de su evolución económica. Más aún en aquellos países cuya economía es poco influyente en el ámbito internacional.

La historia fue dando muestra de diferentes modelos para llevar adelante estas políticas comerciales. Modelos que al momento de analizar estos temas, nos sirven para poner en orden las piezas del tablero cuando queremos encontrar las razones por las cuáles muchos países han avanzado de forma muy notoria en su inserción externa, mientras que otros se han mantenido con un perfil más de espectadores que de protagonistas en el escenario internacional.

Por todo esto es necesario poner en contexto el tema que buscamos analizar, haciendo un pequeño repaso de la evolución que han tenido los modelos de inserción en los últimos tiempos, para de esta forma poder comprender mejor cuáles son aquellos factores y problemas que atañen a la inserción internacional del Uruguay.

Después pasar a los tres escenarios claves a ser considerados en materia de inserción: el multilateral, región y bilateral. Los tres serán analizados respecto a su realidad actual.

Finalmente, poder encontrar algunas conclusiones que nos ayuden a formular algunas líneas estratégicas que puedan ser adoptadas por nuestro país en este plano.

1.1) Algunos datos históricos

Durante unos 30 años tras la segunda Guerra Mundial, las políticas comerciales en muchos países en desarrollo estuvieron fuertemente influidas por la creencia de que la clave para el desarrollo económico era la creación de un sector industrial fuerte y que la mejor forma de crear ese sector industrial era mediante la protección de los fabricantes nacionales frente a la competencia internacional. Así es que muchos países se basaron en la sustitución de importaciones tratando de acelerar sus modelos de desarrollo.

Caída esta tesis proteccionista en Latinoamérica entre principio de los setenta, siendo Chile uno de los primeros en abandonarla, se empezaba a dejar de lado las políticas que venían impulsando los países de la región. Además las turbulencias políticas que marcaron la época, traían consigo lo que era en aquel momento una inusual fe en las

políticas de libre mercado.¹ Por tanto, de las restricciones a las importaciones se pasa a una reducción arancelaria y a una mayor apertura de fronteras.

Es entonces a partir de la década del setenta que los países latinoamericanos comienzan una era donde se ven obligados a trazar estrategias para su inserción externa. Cosa que anteriormente, al existir un visión proteccionista se hacía más relevante mirar cuánto se protegía el mercado interno, que analizar modelos de inserción y mejorar así su posicionamiento internacional.

La era del libre mercado pasa a exigir a los países una visión de largo plazo y con objetivos lo más claros posibles ya que el espacio donde se pasa a jugar resulta más grande que la frontera de un país. Esta nueva visión trajo consigo una inevitable reorganización del escenario internacional, donde cada país y región comienza a analizar cuál sería el espacio que buscará ocupar. Todo esto hace caer muchas fronteras y obliga en primera instancia a los bloques regionales a tener un enfoque comercial y económico más que político. Es en este marco que algunos pasan a hablar de la “*globalización*” y más recientemente del *aplanamiento* de la tierra. Así mismo es que lo describe el periodista Tomas Friedman (2006), quien además agrega que el *aplanamiento* del mundo quiere decir que actualmente estamos conectando todos los centros de conocimiento del planeta para crear una única red global, una red que (siempre que la política y el terrorismo no se interpongan en el camino) podría dar lugar a una asombrosa era de prosperidad e innovación.² Lo cierto es que la nueva visión de apertura de los países sin dudas genera una reorganización del escenario internacional al que los países deben saber cómo participar.

1.2) Uruguay en esta nueva reorganización

A partir de este nuevo marco que nace en la década del setenta, nuestro país comienza una estrategia de apertura hacia los mercados externos basándose – al igual que otros países de la región – en la desprotección de las actividades en el mercado interno como en la promoción de exportaciones, en particular, las no tradicionales.

Desde esta década hasta la actualidad podemos encontrar dos etapas bien diferenciadas dentro del proceso de apertura. Un primer tramo que iría entre 1974 y 1990 (primera etapa del proceso de liberalización comercial), el cual se caracteriza en materia de

¹ Krugman, Paul R.; *Economía Internacional. Teoría y Práctica*. Adisson Wesley Longman. Cap. 10

² Friedman, Thomas (2006); *La Tierra es Plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Editorial MR Ahora. Edición Enero 2006.

política comercial por reducciones unilaterales de la protección y por la promoción de exportaciones no tradicionales. Un segundo tramo estaría comprendido dentro desde el 1991 hasta la actualidad (segunda etapa del proceso de liberalización comercial), caracterizado por la firma del Tratado de Asunción que da lugar al MERCOSUR. Acuerdo regional que supone una política comercial tendiente a la liberalización del comercio intra-zona y la definición de una política comercial común para el comercio extrazona.³ A este contexto en el que pasa estar Uruguay se le debe agregar un aspecto que siempre existió y del que nunca se podrá desprender, como lo es el *factor vecindad*. Para el caso de nuestro país se transforma en una determinante clave para definir una estrategia de inserción. Los lazos geográficos, históricos, culturales y económicos con Argentina y Brasil tuvieron y tienen un impacto fuerte en la evolución social, económica y política del Uruguay. La *vecindad* ha sido y es una fuente de oportunidades, pero también de riesgos.⁴

Es sobre esta plataforma desde donde nuestro país se encuentra hoy para analizar su política exterior y sobre la cual desarrollaremos este documento. Lo cierto es que hoy indudablemente nos encontramos en un tiempo de necesaria reflexión acerca del modelo que debe tomar Uruguay. Quizá teniendo como principales ejes motivadores el poco avance del bloque regional y las consecuencias que inevitablemente nos traerá el estancamiento que vienen teniendo las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda Doha sobre el que nos detendremos más adelante.

En definitiva, Uruguay sin lugar a dudas empieza vivir una nueva era en materia de inserción externa, sumándose una tercera a la dos que se exponían anteriormente, que podríamos definirla como la era de una *nueva reflexión de su inserción*. El escenario regional del cual parecíamos sentirnos cómodos por momentos parece no ser suficiente. Pero es en estas instancias cuando nos preguntamos hacia dónde y desde qué plano vamos formular nuestra estrategia. Estas y otras tantas preguntas son las que nos debemos empezar a formular. Se hace imprescindible pasar este debate del plano coyuntural al estratégico.

Introduciendo el desarrollo de este trabajo, valdría plantearnos a modo de pregunta el eje central por el que buscamos analizar el tema ¿Esté mismo escenario que por años estuvimos miramos como principio y fin de nuestra visión hacia el exterior, no será hora que lo tomemos como plataforma para mejores fines en nuestra posición internacional?

³Osimani, R.; Estol, R (2007); *Apertura comercial y crecimiento económico. Evidencia del caso uruguayo en los últimos 30 años*. Centro de Investigación Económica (CINVE).

⁴ Abreu, Sergio. (2006); *La inserción externa del Uruguay. Una visión política y estratégica*.

Para esto debemos empezar por saber cuáles son los frentes que se nos presentan en el marco de la integración económica de un país. Es así que pasamos a desarrollar los tres escenarios desde donde se lleva a cabo de forma simultánea la inserción externa de un país. Escenarios con reglas, alcances y características diferentes, pero interrelacionadas e interdependientes.

2) Los tres escenarios posibles: multilateral, regional y bilateral

Brevemente buscaremos señalar cuál es la situación actual de los tres escenarios de modo que podamos saber desde dónde debemos formular nuestro planteo estratégico.

2.1) Multilateral

El sistema multilateral de comercio es el ámbito más amplio de la inserción externa de nuestro país. El mismo está administrado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su conjunto de compromisos y disciplinas. Es desde este escenario que debemos considerar la situación de la Ronda de Doha. En este contexto pocos avances se vienen dando y las limitantes han estado centradas en un aspecto que resulta clave para nuestro país como los son la definición de modalidades de liberalización de los productos agrícolas e industriales. Tal como señalara el último Informe N° 13 Mercosur, de Intal (2009)⁵, el primer semestre de 2008 marco a la Ronda con una intensa actividad en el tema que señalábamos anteriormente. En el encuentro de julio de 2008, los ministros de comercio de más de 30 países miembros de la OMC estuvieron cerca de lograr consenso en torno a un paquete de compromisos de liberalización comercial presentado por el Director General de la Organización, Pascal Lamy. Las divergencias principales estuvieron dadas entre Estados Unidos y la India en cuanto a un mecanismo de salvaguardias especiales para la importación de productos agrícolas en los países en desarrollo, que llevaron al fracaso de la iniciativa, según se anunciaba oficialmente el 29 de julio de 2008 desde la OMC.⁶

Lo cierto es que por el algún tiempo que quizá abarque gran parte del 2010 no existan mayores avances. Un nuevo gobierno en los Estados Unidos, elecciones en India y cambio de mando en la Comisión Europea se ven como las principales causas para no prever progresos significativos. Siendo estos actores claves de posibles acuerdos.

⁵Instituto para la integración de América Latina y el Caribe (*Intal*). BID-INTAL. Informe Mercosur No 13. Febrero 2009.

⁶ Nota: Por su extensión no se detallan en este informe los puntos del “*Paquete Lamy*”. Se recomienda ingresar al capítulo sobre AGENDA EXTERNA dentro del siguiente link por mayor información. http://www.iadb.org/INTAL/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_Informe_MERCOSUR_13.pdf

Por tanto, tomando la expresión del último informe del Programa ICI (Inserción al Comercio Internacional)⁷, La Ronda Doha ha entrado en un *periodo de hibernación* y no se prevén resultados inmediatos en temas como la eliminación de los subsidios a las exportaciones y la reducción de ayudas internas en países industrializados proteccionistas, de vital importancia para el país.

Pasando al siguiente escenario bien valdría la pregunta sobre cuánto puede repercutir en un país como Uruguay este *período de hibernación* de la Ronda. La respuesta está en que ahora muchos países pasan a mirar su región o país como plataforma de inserción, de continuar creciendo este proceso, al no existir avances en la región, comparativamente un país como Uruguay quedaría muy debilitado en el plano internacional. Competidores directos países con características similares a las de Uruguay ya han emprendido su camino. Así es que Nueva Zelanda y Chile ya han firmado Acuerdos de Libre Comercio con China y Australia, Costa Rica y Perú, están en proceso de negociación con dicho país. Ante el fracaso de las negociaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea para un TLC, Perú y Colombia han decidido iniciar negociaciones bilaterales con el mismo fin. Estados Unidos tiene relaciones comerciales preferenciales (incluyendo varios TLC) con los países de América Latina y el Caribe, salvo con el MERCOSUR. La Unión Europea ha anunciado el inicio de negociaciones comerciales con China, India y Japón, y son múltiples las negociaciones en curso entre los países asiáticos.⁸

2.2) Regional

Dentro de este marco es importante delimitar un tema que ha sido motivo de debate, acerca de cuál es nuestra verdadera visión acerca de nuestro espacio regional: ¿Mercosur, Sudamérica o Latinoamérica?

A los efectos de este informe nos centraremos en el proceso que atraviesa el Mercosur, siendo éste el bloque regional en el que se encuentra inserto Uruguay. Para esto hacemos un breve repaso sobre cuáles son los principales puntos de su agenda interna y externa, tratando de encontrar las fortalezas y debilidades, como insumos para proyectar la estrategia. Pero inevitablemente debemos hacer mención al contexto actual en el que se encuentra el bloque para empezar a comprender desde el inicio la era de incertidumbre que hoy lo define.

⁷ Informe Técnico N° 17 del Programa ICI – Inserción al Comercio Internacional. Diciembre 2008.

⁸ Ídem.

El bloque se encuentra inserto en una región que no escapa a la realidad internacional que demanda una nueva consolidación de liderazgos y nuevos esquemas de integración regional. Ante esto surgen en América del Sur dos enfoques bien diferenciados. Por un lado la visión geocéntrica y militar, cargada de elementos ideológicos, ilustrada por la política exterior de Hugo Chávez. Quien promueve a través de un acuerdo inicial de complementación económica con Cuba, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). El segundo enfoque que se promueve en América del Sur es multidimensional y se basa en el desarrollo productivo, industrial y comercial. Este mismo enfoque plantea como plataforma la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Esta visión es impulsada por un país con firmes aspiraciones a convertirse en un importante referente global a partir de su consolidación de liderazgo en el bloque, como lo es Brasil.⁹

Pero ¿dónde queda el Mercosur en todo esto? Esta es la pregunta que nos hacemos todos. Más allá de las características de las propuestas de integración mencionadas anteriormente, que en muchos puntos se superponen (aspecto que no buscamos profundizar en este trabajo, pero creemos de relevante importancia), ésta coyuntura repercute de forma directa en el bloque. Los principales protagonistas de las dos visiones más importantes que se plantean hoy en América del Sur, son importantes actores del bloque regional en el que se encuentra inserto nuestro país. Brasil como miembro pleno desde los inicios, y Venezuela en medio de una acelerada – pero todavía no resuelta en forma efectiva – decisión de sumarse como miembro pleno.¹⁰ Ante esta definición del contexto regional, empezamos a explicar las posibles razones para la inexistencia de un claro enfoque estratégico en Mercosur. Viendo que quienes lideran visiones divergentes que repercuten en toda América, conviven hoy en una misma casa llamada Mercosur.

Pero más allá de su contexto, el bloque regional ha sido crítico y busca trabajar sobre algunos aspectos que hoy definen su agenda que serán el centro de atracción de los próximos meses y quizá años. Entre los principales temas de la agenda interna figuran las asimetrías que aun se hacen sentir en el bloque, viéndose que Argentina, Paraguay y Uruguay se plantean como miembros peticionaste ante un Brasil con un claro liderazgo reactivo. El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) planteándose como el resultado más claro de los avances en materia de disminución de asimetrías entre los miembros. Por otra parte aparece, y desde los inicios la Unión Aduanera, la eliminación

⁹ Serbin, Andrés (2009). *América del Sur en un mundo multipolar: ¿Es la Unasur la alternativa?* Nueva Sociedad. N° 219

¹⁰ Caetano, Gerardo. (2009). *Integración regional y estrategias de reinserción en América del Sur*. Nueva Sociedad. N° 219

del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC) y la distribución de la renta aduanera para lo que es imprescindible avances un Código Aduanero Mercosur (CAM). Otros temas que se empiezan a imponer en la agenda demandando avances son la Integración Productiva, principalmente promovida por Argentina como respuesta a las asimetrías. Por otro parte, el Pago en Moneda Local creándose bajo la DEC 25/07 el Sistema de Pagos en Moneda Local hoy utilizado por Brasil y Argentina. Finalmente, pero con tanta importancia como los otros puntos esta el Parlamento del Mercosur, lo que a pesar de su rol consultivo y no decisorio profundiza aún más el enfoque político de sus miembros que el económico comercial.

Por otra parte, y en la que no profundizaremos demasiado por haberse mencionado antes, están los temas que atañen a la agenda externa del bloque regional. Entre ellos figura la realidad internacional del comercio focalizada en los escasos avances de Doha tema en el que ya profundizamos; la superposición de objetivos en la integración latinoamericana; y la agenda de negociación extra-regional que se plantea el bloque. En este último punto es donde quizá se resalte mayormente la poca capacidad de avance en materia de negociación conjunta. Desde mediados de los 90` Mercosur intenta crecer en este aspecto, es así que pasaron propuestas y nuevos rumbos como el ALCA, la Unión Europea, India, Unión Aduanera Sudafricana (SACU), Canadá, Egipto, Marruecos, Israel y países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).

De toda esta lista solo valdría la mención, si de avances hablamos, del acuerdo de libre comercio concluido a fines de 2007 con Israel¹¹. Más India y SACU con quienes existen principios de acuerdos preferenciales.

¹¹ Nota: Tomando el último informe Mercosur No 13. (2009), de Intal, creemos pertinente hacer mención a las principales características de los acuerdos mencionados.

El **Acuerdo con Israel** fue firmado el 18/12/07 en Montevideo. La estrategia del Mercosur consistía en negociar paralelamente con el CCG, para evitar susceptibilidades.

Con Israel, el Acuerdo es sobre acceso a mercado de bienes, prevé posible incorporación de servicio e inversiones.

Con **SACU** las negociaciones se lograron a partir de acuerdos logrados por la Comisión Negociadora del Acuerdo Mercosur – Sudáfrica (15/12/00).

El 07/04/09 fue firmado el Acuerdo de preferencias comerciales. Mercosur otorgó 1052 ítems, SACU 1064. Abracando productos agrícolas, plásticos, químicos, textiles, herramientas, siderúrgicos, automotor, electrónicos, bienes de capital.

Con **India** se ratificó el Acuerdo de Preferencias Fijas formado con el Mercosur el 25/01/04 en Nueva Delhi, con lo que terminó de complementarse el proceso de ratificación de todas las partes. Los principales sectores contemplados son: productos agropecuarios, petroquímicos, bienes de capital e informática, herramientas y minerales.

2.3) Bilateral

En este escenario, si bien se ha dejado en claro que el sistema multilateral viene dejando espacio suficiente para este camino bilateral y plurilateral, parecería que Uruguay prefiere integrarse desde el bloque regional al mundo, que en paralelo a este. Por lo que los avances del Mercosur serán claves, y por esta razón nuestro mayor detenimiento en el tema.

Desde lo bilateral valdría referirnos a dos países de la región como modelo posibles a considerar, Chile y México que viene celebrando numerosos acuerdos fuera de la región entre los que se encuentran la Unión Europea y Estados Unidos.

Desde este enfoque también nos parece pertinente resaltar un tema ya citado por diverso autores y de vigente importancia, como lo es saber que para el caso de los vínculos con países vecinos, Mercosur no cubre todos los aspectos de *vecindad*. Siempre quedará margen de vinculación bilateral, más o menos amplios con Brasil y Argentina. En definitiva, la relación multilateral entre los cuatro países se concreta y respalda, en parte, en articulaciones bilaterales que son solo posibles entre dos países.¹²

3) Conclusiones y estrategia

Iniciamos el documento introduciéndonos de forma genérica en la realidad internacional buscando poner en contexto el tema de análisis. Repasamos brevemente procesos históricos y la posición de Uruguay en los mismos. Posteriormente presentamos los tres escenarios que no debemos dejar de mencionar cuando se busca trazar una estrategia en materia de inserción internacional y analizamos cada uno de ellos respecto a su realidad actual, delimitando de esta forma el ámbito desde el que buscamos formular los planteamientos futuros. Vale recordar nuevamente la interrelación de estos escenarios. El regional condiciona a los demás, y genera la necesidad de otras negociaciones; el multilateral gravita sobre las otras negociaciones; las otras negociaciones se influyen entre sí y tienen impacto sobre el Mercosur.¹³

Por tanto, a la luz del análisis desarrollado anteriormente pasamos a formular los elementos centrales a modo conclusiones y como base de una estrategia para la inserción internacional de nuestro país. Para esto nos basamos en lo ya analizado en secciones

¹² Abreu, Sergio. (2006); *La inserción externa del Uruguay. Una visión política y estratégica*.

¹³ Hodara, Isidoro (2006). *Sendas de Inserción Internacional para Uruguay*. Primera Jornada Académica “Día De La Exportación”. Universidad ORT Uruguay. 6 de diciembre de 2006

anteriores y diversa información tomando estudios que ya han puesto sobre la mesa este tema.

Empecemos por señalar que la base para la formulación de estrategias de largo aliento para un país, radica en que quienes las deba llevar acabo sepa que la mismas son parte de una política de Estado, no en las palabras sino en los hechos. Y en la medida que una sociedad no sea consiente de esto los avances no serán profundos.

Como se mencionó antes, desde lo regional, principalmente por razones geopolíticas el Mercosur debe ser el foco. Nuestra visión de integración en el bloque se plantea como un escenario insustituible y derivado de nuestra realidad económica. Sin embargo, el país no se debe resignar a redefinir su posicionamiento de acuerdo a los cambios que se producen dentro y fuera de la región.¹⁴ Pero al decidir proyectarnos desde el bloque se hace necesario considerar una estrategia multipolar ambiciosa, de forma tal que se pueda avanzar conjuntamente con los socios.¹⁵

Dentro del bloque sin dudas quedaran por resolver debilidades para poder generar una inserción sólida. Estos serán los instrumentos para mejores resultados. Aquí se menciona el fortalecimiento del marco institucional, políticas macro y microeconómicas conjuntas, y como aspecto clave la unicidad de criterio en relación a la política comercial y de negociación internacional. Esto contribuirá de forma positiva a la capacidad negociadora del bloque.

En materia de inserción, al igual que en otros tantos temas de la agenda pública, la definición de metas claras y por resultados se hace imprescindible, más allá de la propensión lógica a la contingencia internacional que puede existir en esta materia. Pero si ni siquiera existe un enfoque nacional conjunto acerca de hacia dónde queremos ir, difícilmente estaremos contribuyendo a que el bloque pueda tenerla. Los otros países deberían tomar el mismo rumbo. En este sentido valdría mirar ejemplos como Irlanda, país que a través de un trabajo conjunto entre funcionarios oficiales, empresarios y líderes obreros formularon su visión de apertura económica. Más allá de las características típicas de un país, la base de este acuerdo es que no tuvo nombre político, sino que fue de todos y para todos. Lo que se conoció al final del proceso fueron resultados, no quién había

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Giordano, Paola. Quevedo, Fernando. *Apertura e Inserción internacional en la estrategia de desarrollo de Uruguay*. BID, Intal-ITD .

propuso cada punto del mismo.¹⁶ Este modelo que podría empezar desde la esfera nacional de los países asociados, podría trascender a la esfera regional. Este camino que ha pretendido buscar desde los diversos foros existentes en el Mercosur, pero difícilmente tengan cabida si aun no hay una posición clara desde cada país.

Reafirmando esto, vemos que Friedman (2006) menciona que cuando los países en vías de desarrollo se plantean qué hacer ante el desafío del *planismo*, lo primero que deben formularse es un ejercicio de introspección implacablemente sincero. Un país, y con él su pueblo y sus dirigentes, tiene que ser sincero consigo mismo y no engañarse respecto al lugar que ocupa en relación con otros países.¹⁷

Finalmente bien vale la mención de que este trabajo no busca ser ninguna receta a seguir para formular la estrategia que debe tomar el país en materia de inserción internacional, pero sí una foto que nos muestre la realidad en la que se encuentra inserto Uruguay para poder tomar una visión sólida de su inserción en el mundo.

Pero ante todo, buscó ser un llamado para recordar algo de lo que muchos son consientes pero poco promotores, como lo es el saber que por diversas razones de tipo históricas, sociológicas y geográficas Uruguay nació sabiendo que es internacional o sencillamente no lo es.

Por tanto, trabajar para contribuir en este tema más que una razón técnica debe existir una razón profunda y responsable como sociedad, debido a que en el poder llegar a buenos resultados esta nada menos que la prosperidad del país. Hoy quizá mas que nunca antes. Por dos razones. Una formada por las razones de siempre y ya mencionadas anteriormente; y por otro lado, tan importante como las primeras, esta una razón específica del mundo actual, en el que ya no se piden únicamente reflexiones sino más bien acciones.

¹⁶ Oppenheimer, Andrés (2005). *Cuentos Chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Editorial Sudamérica.

¹⁷ Friedman, Thomas (2006); *La Tierra es Plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Editorial MR Ahora. Edición Enero 2006.