

## Introducción

La inserción internacional de un país no puede ni debe mirarse desde un aspecto puramente comercial o puramente político; ya que siempre existe una mezcla de componentes que interactúan y se condicionan mutuamente. Pensar que la ampliación de mercados iniciada unilateralmente por los agentes económicos asegura una mejor inserción es un error tan grave como creer que ésta depende de la cantidad de embajadas o misiones internacionales que un gobierno realice.

Creer que la separación de Uruguay del MERCOSUR no tendrá inmediatas consecuencias políticas y económicas es una ingenuidad que no puede admitirse en el marco de las relaciones y el comercio internacional; como tampoco puede admitirse la continuidad de un MERCOSUR que no sólo es un obstáculo al relacionamiento, si no que se ha convertido él mismo en una carga demasiado pesada en lo comercial.

Entonces, en la encrucijada en la que se encuentra el país ¿hacia dónde orientar las acciones? ¿basta con dejar librado a los productores a su arbitrio? ¿alcanza con superar ciertas limitaciones que se le imponen a los países en desarrollo? ¿o debemos tomar una decidida acción de coordinación político-comercial para mejorar la performance de Uruguay en el mundo?

A estas preguntas creo que no existen respuestas unilaterales, ya que la interferencia política o estatal en ciertas áreas puede ser nociva, como también puede serlo el no accionar desde lo político: Las negociaciones de la Ronda de Doha no son ni serán nunca comerciales, pero su impacto será sin duda alguna económico; entonces ¿quién negocia y en función de que intereses y de que proyecto de país?

Estas preguntas pretenden orientar el presente trabajo, buscando aportar nuevas miradas para el panorama futuro; pensando el Uruguay dentro de 20 años por lo menos.

## La dimensión política y su incidencia

Esta dimensión es la que más se ha desarrollado en Uruguay, al igual que en América Latina. En nuestro caso particular llega al extremo de establecer un acuerdo internacional como garante de nuestra independencia en la Declaración original, en la cual se establecen compromisos recíprocos entre Argentina, Brasil y Gran Bretaña.

Pero más allá de la anécdota histórica, y sin desconocer el bagaje y la carga que ella significa, esa dimensión es la que indudablemente se ha desarrollado más, casi como un imperativo existencial: Para un país de nuestro tamaño, la vigencia del Derecho Internacional es la garantía de supervivencia.

Esta dimensión política se remonta a las épocas de las Colonias, en la cual las gestiones en este plano fueron sumamente relevantes, manteniéndose relaciones diplomáticas constantes por parte del aparato estatal, pero también con una altísima participación de las distintas fracciones y bandos en este tipo de contactos e intercambios. Ya en la etapa de la independencia, recogimos también la tradición política europea en esta materia, priorizando la diplomacia por sobre otras formas de relacionamiento, aunque estas últimas tampoco estuvieron ausentes y generalmente fueron sobredeterminadas por las coyunturas políticas.

Así encontramos que nuestra orientación exportadora, tanto en productos como en mercados, y el ingreso de capitales con destino productivo (lo que hoy llamaríamos Inversión Extranjera) estuvieron fuertemente condicionadas por la orientación y las afinidades políticas de los gobiernos de turno; terreno en el cual podemos encontrar como uno de los primeros antecedentes la firma de un tratado de comercio entre el Gral. José Artigas y Gran Bretaña cuando aún éramos la Provincia de la Banda Oriental.

Uruguay ha desarrollado así una febril actividad política internacional, y se encuentra inserto en casi todos los Organismos Internacionales, Continentales y Regionales de corte pluriestatal o multilateral. Desde la vieja Sociedad de las Naciones, pasando por el actual Sistema de las Naciones Unidas y la OEA, hasta el MERCOSUR en su vertiente política que ha crecido sustancialmente y aún más allá de las previsiones de los tratado fundacionales; además de los Organismos Financieros.

En general en el Uruguay toda la actividad ha estado condicionada por esta sobredeterminación política, con una altísima incidencia estatal en cada aspecto de la vida del país; y la inserción y el comercio internacional no han estado ajenos a esto.

## La Dimensión Económica

En este aspecto no abundaremos en detalles sobre la evolución en los pasados siglos de la orientación productiva del país, ya que la matriz agroexportadora no ha variado sustancialmente, salvo en aspectos técnicos que hacen a los lógicos incrementos de productividad, mejoras genéticas, etc, propios de la evolución de la ciencia y sus aplicaciones. Esta matriz agroexportadora le permitió a nuestra sociedad mantener altos niveles de ingreso y un crecimiento lento pero sostenido en materia de desarrollo; dándonos estándares similares a los países europeos hasta la primera Gran Crisis del Siglo XX.

Luego de ello se impuso gradualmente el modelo de Industrialización para Sustitución de Importaciones, con las barreras proteccionistas generalizadas en la América de aquella época; que permitió mantener ciertos niveles de confort, más arraigados en el imaginario popular que en los números y reforzados por la construcción social de ciertas pautas autoidentificadorias del Uruguay de mediados del Siglo XX.

Es la época del orgullo de nuestro Estado de Bienestar, de la ampliación de muchos Derechos Sociales, de la “Suiza de América”, del Uruguay de las clases medias que, sin embargo, no notó que había cesado una guerra que le daba altos precios y excelentes mercados para su producción agrícola. Es el Uruguay que se ve impelido a firmar la primera Carta Intención con el Fondo Monetario Internacional, que ve azorado como se cierran fronteras para su producción y como se alzan barreras proteccionistas en mercados a los que siempre habíamos tenido acceso y ahora buscaban reconstruirse y alcanzar ciertos grados de autonomía.

La crisis que se inició a principios de los 70, con el detonante del precio del petróleo y las negociaciones con la OPEP, ya prácticamente no se detendría; y aunque Uruguay aún vivió un período de crecimiento en varios indicadores estallaría en el '82, precipitando el fin de una época y dejándonos de cara a un futuro incierto y un mundo que ya se perfilaba como altamente cambiante y dinámico.

Este breve e incompleto paseo por nuestra historia es sólo a efectos de permitirnos ver una serie de cambios que se produjeron afectando, cada uno de ellos, nuestra inserción comercial. Pasamos de ser un mercado (semi)abierto que comerciaba con las principales potencias de principios del Siglo XX; a cerrarnos progresivamente buscando el ideal de la industrialización aún sin tener una escala que nos permitiera hacerlo en solitario y generando para ello algunos instrumentos regionales que reorientaron los flujos de nuestro comercio exterior; para luego ensayar algunas aperturas, sectorizadas primero y casi unánimes después con una baja unilateral de aranceles que significó una nueva reconversión de industrias y perfiles, renegociando la región e incluyendo (al menos como aspiración) al mundo. Y en esto estamos: renegociando la región e incluyendo (al menos como aspiración) al mundo.

## **La situación actual**

Lo primero que debe analizarse para saber cuales son los puntos de partida es la situación nacional y regional. Nuestra estructura productiva, nuestra “especialización” como país y nuestra mentalidad juegan un rol indiscutible en el marco de la inserción internacional comercial y política; así como las constricciones regionales de ser parte de un MERCOSUR que se ha ido alejando gradualmente de sus metas para iniciar un camino incierto que no tenemos muy claro donde puede desembocar.

Nuestro perfil exportador se compone básicamente de productos agropecuarios escasamente industrializados, algunas industrializaciones de origen agropecuario, producción industrial liviana vinculada a la industria química y farmacéutica, metalmecánica, servicios y, últimamente, el sector tecnológico que se ha fortalecido en algo basado en el desarrollo de software. Si miramos exclusivamente la canasta de productos, no estaríamos en una mala situación frente al mundo: alimentos siempre se necesitan, nuestra producción industrial (por su volumen) no resulta una amenaza para ningún productor mundial y venimos desarrollando lentamente sectores que hoy son punta en los avances mundiales y que no se avizora que vayan a decaer como el software y la química vinculada a producción de medicamentos.

Nuestra mentalidad para insertarnos en el mundo global es un tanto más compleja. En general, nuestros industriales y productores tienen una altísima aversión al riesgo, los niveles de inversión son muy bajos y no hay expectativas de que esto vaya a acambiar en el corto o mediano plazo, los procesos de innovación y la mentalidad innovadora no existen prácticamente, la generación de confianzas inter e intra sectoriales es muy lenta y compleja, lo que dificulta la formación de cadenas o conglomerados productivos, y además ha existido históricamente una presencia estatal sobrevolando el aparato productivo que se ha encargado de fomentar este status quo y/o auxiliar directamente a la producción frente a sus “ineficiencias”; por lo que tampoco ha permitido el desarrollo de una cultura emprendedora dinámica a nivel privado.

En el marco regional tampoco es alentador el análisis: Un MERCOSUR que no ha sido capaz (y que aparenta no ser capaz) de perfeccionar e implementar la Unión Aduanera, donde se siguen cobrando dobles aranceles, donde el tránsito de bienes y personas lejos de mejorar y hacerse más fluido se ha complejizado, donde se ve una notoria inflación de los aspectos políticos mientras los comerciales están estancados o involucionando, que no es capaz de resolver cuestiones tan básicas como el bloqueo de pasos de frontera con prácticas poco sanas para un proceso de integración (y no es sólo Gualeguaychú, si no también las “huelgas” de aduaneros o transportistas durante el inicio de las zafras de arroz, las barreras fitozoosanitarias que se imponen para prevenir plagas que no existen, lais

intencionales demoras en el acceso de personas, etc.), que no alcanza a mostrar al menos voluntad para avanzar en el prometido “regionalismo abierto” y en el que, cada vez más, se perciben las decisiones como tomadas o bien bilateralmente por los “grandes” o funcionales a sus intereses.

Pero es también la región donde las estadísticas de Comercio Exterior dicen que Uruguay coloca gran parte de su producción aunque exporte a más de 100 países, donde tiene mercados para aquellos bienes que poseen mayor valor agregado y que generan mayores impactos sobre el empleo y la distribución de la riqueza generada por esa vía; por lo que la balanza oscila, pero no puede terminar de inclinarse hacia otras opciones, que ya sabemos que significarían una retirada lisa y llana, con las consecuencias lógicas que esto implicaría.

Retirada que además iría en contra de siglos de historia común, de vocaciones ciudadanas, de tradiciones comunes y procesos de hermanamiento subyacentes mucho más fuertes, en ocasiones, que cualquier desavenencia o desacuerdo, aún con consecuencias económicas generales. El reclamo general hoy no es *retirarnos* del MERCOSUR sino buscar su replanteamiento, su reformulación en términos tales que sea una herramienta útil para todos los miembros, para la contemplación y el reconocimiento cabal de las asimetrías y de la legitimidad de los intereses de cada uno. Como dice Hodara no sólo es relanzar el MERCOSUR, si no repensarlo y buscar poner por principios aquellas cosas que nos unen y nos hacen más fuertes, dejando espacios para generar vínculos en aquellos aspectos que no son esenciales pero sí importantes para las economías más pequeñas.

En este sentido, el intento de TLC entre Uruguay y los Estados Unidos de América no fue bloqueado por consideraciones económicas de nuestros socios, si no por decisiones políticas y por los temores lógicos que despiertan el peso y la influencia de los EEUU en el bloque; aspectos que deberían negociarse *políticamente* en la interna del MERCOSUR antes de iniciar nuevas conversaciones con otros estados o bloques regionales, comprometiendo límites que no afecten en lo sustancial la esencia del bloque o las producciones de nuestros socios.

## A modo de perspectiva

En primer lugar, y para plantearnos una perspectiva de la posible evolución de la situación, creo que Uruguay debe revisar el rol que cumple el Servicio Exterior.

Nuestras misiones diplomáticas no pueden reducirse a la mera representación del Estado frente a otras naciones. Cada uno de los funcionarios debería ser un embajador comercial del país, detectando oportunidades y buscando nichos de mercado donde poder colocar nuestros productos; jugando un rol de inteligencia comercial y contribuyendo así a fortalecer los caminos de autodescubrimiento de capacidades y mercados, aspecto en el que nuestro empresariado muestra grandes debilidades.

La promoción de los productos del país debe ser otro de los objetivos necesariamente priorizados en la agenda cotidiana, desde la inclusión y presentación de productos nacionales en las actividades organizadas, hasta cuestiones tan sencillas como detectar posibilidades en la vida cotidiana.

Por ejemplo, ¿porque casi no hay grisines en Chile? En realidad es por un problema de calidad de las harinas que hacen que sean demasiado duros o se desgranen, pero ¿hay allí una posibilidad para nuestra industria panificadora?, ¿se ha preocupado alguien por informar a este sector que los productos panificados en Chile tienen este “problema” y allí hay un diferencial de calidad que podría explotarse? Porque no son sólo los grisines, pasa también con otros alimentos similares (galletas, masas de hojaldre, algunas pastas, etc.) basados en harina de trigo. ¿Se han hecho gestiones para ver si las barreras fitozoosanitarias chilenas son compatibles con nuestros estándares de producción?

Puede alegarse, y con razón, que la exportación de grisines no mejorará la inserción internacional ni modificará sustancialmente la balanza comercial nacional, pero es un pequeño ejemplo del rol que entendemos deben jugar nuestros funcionarios en todo el mundo; a lo que debemos agregar que esto sucede en un país con el que HAY un Tratado de Libre Comercio y una larga tradición de intercambios.

En segundo lugar, Uruguay debe trabajar y mucho sobre el empresariado local, sobre sus características, su “pobre” autopercepción y su aversión al riesgo. Si no hay modificaciones de entidad en el comportamiento empresarial será prácticamente imposible generar nuevos mercados y/o alternativas para la producción. Afortunadamente ya se ven algunas excepciones a esta generalidad y la “imitación” de conductas de éxito no debería tardar demasiado.

Esto ya podemos verlo en algunos subsectores como la industria vitivinícola, donde tímidos intentos de exportación y exposición de nuestros productos llevaron a obtener premiaciones importantes, y esto se convirtió rápidamente en una norma del sector; que profundizó aún más los procesos de búsqueda de calidad y reconocimiento, mejoró su inserción en mercados no tradicionales y tradicionales y aumentó

sus exportaciones incluyendo en los destino países especializados en la misma producción con vinos de altísima calidad y reconocimiento, pero compitiendo en nichos muy específicos (tannat, sauvignon gris, por ej.).

Otro aspecto a trabajar con nuestro empresariado es el de la integración de cadenas de valor, a efectos de aumentar el valor agregado de la producción, de crear y potenciar sinergias y de buscar vinculaciones regionales que permitan utilizar todas las herramientas que nos dan los instrumentos internacionales en vigor. Los procesos de clusterización incentivados desde OPP han mostrado buenos resultados y comienza a vislumbrarse un horizonte de cooperación y generación de confianzas intrasectoriales alentador, pero que, a mi modesto entender, no alcanzaría para que estas actividades cobraran relevancia para ayudar a una mejora significativa de la inserción internacional. Volviendo al ejemplo de Chile, éste ha puesto a disposición del MERCOSUR su plataforma de Tratados de Libre Comercio, al menos aquellos que incluyen cláusulas de co-producción. Aquí se vuelve necesario explorar la conformación de clusters regionales y asociaciones interfirmas que permitan utilizar de una manera eficiente este potencial acceso a mercados con tratamiento preferencial; cuestión en la que prácticamente no se ha avanzado, salvo algunas exploraciones de producciones chilenas que buscan iniciar un proceso de este tipo pero *intrafirma*, segmentando geográficamente su producción para potenciar al máximo las distintas ventajas comparativas existentes.

Un capítulo aparte merece la cooperación internacional en sus tres variantes principales: De origen multilateral, estatal o del sector público. La cooperación importa por varios motivos y la incluimos en esta área por su relevancia y las sinergias que puede generar. En primer lugar, importa y mucho el destino de los fondos de cooperación que llegan a Uruguay: No son fondos destinados a cualquier cosa, ni a mantener estructuras administrativas o burocráticas; por lo general son fondos con destino a innovación, a mejoras de gestion y modernización, a vinculación con el mundo y mejora y protección de derechos. Ninguno de estos poyectos son en sí una mejora de la inserción internacional del país, si no que construyen los prerequisites para pensar en una inserción efectiva: productos competitivos e interesantes, ciudadanos con capacidades para insertarse en este mundo, tecnologías que tienden a cerrar la “brecha” y acercar nuestros estándares de calidad y metodologías de trabajo a los países desarrollados. Así podemos citar el Parque Tecnológico de Pando (con uno de los pocos centros de nanotecnología de América Latina), el Instituto Pasteur, los fondos de convergencia del MERCOSUR para la mejora de infraestructura, las cooperaciones obtenidas por los Gobiernos de Montevideo o Canelones para la instalación de Parques Industriales (en el Cerro y Las Piedras, respectivamente), o los diversos proyectos de modernización y perfeccionamiento de la gestión que están en curso (incluída esta propia Escuela de Gobierno). Juega en este terreno, además el quienes son los interlocutores; ya

que no es sólo el Estado nacional quien establece los lazos de cooperación, si no que se establecen vínculos entre los gobiernos subnacionales que multiplican los actores en el terreno internacional, además de vincular directamente a los cooperantes y los ejecutores.

Un cuarto aspecto que debe continuarse es el de la presión sobre el actual MERCOSUR; intentando continuar la línea de trabajo del Regionalismo Abierto y la de flexibilizar los condicionamientos para establecer acuerdos al estilo del realizado con México. En este esquema debe trabajarse para permitir que se concreten acuerdos marco entre el MERCOSUR y terceros estados u otros Bloques, pero que cada país vaya adaptando los tiempos y la armonización entre disposiciones de acuerdo a su realidad, posibilidades e intereses. En este terreno sería necesario avanzar en los acuerdos MERCOSUR-NAFTA y MERCOSUR-Unión Europea, aún cuando los mismos excluyen el capítulo agrícola; ya que los estudios realizados y las diversas simulaciones indican que este es el formato que genera mayores beneficios e impacto para nuestro país<sup>1</sup>. Además de esto es imperioso continuar trabajando para liberar obstáculos intraMERCOSUR, de manera de aumentar los incentivos para la radicación en nuestro país de grandes firmas que apuesten al mercado regional, que tiene una escala nada despreciable; ya que Uruguay es quien hoy ofrece las mayores garantías para este tipo de emprendimientos en el plano macroeconómico, en seguridades jurídicas en calificación general de su mano de obra y en infraestructura comunicacional -aunque la disposición de energía sea limitada-.

Por último, y transversalizando todas estas ideas generales para mejorar la inserción internacional del Uruguay, el MERCOSUR: Dónde está hoy el bloque, pero sobre todo hacia dónde debería orientarse y desde donde operar para generar esa(s) reorientación(es).

La primacía que ha tomado lo político en el MERCOSUR es ya innegable y se han multiplicado instancias de integración de esta esfera a una velocidad que, si se hubiera replicado en lo comercial y económico, no estaríamos hoy hablando o escribiendo sobre esto. La inflación de espacios políticos mercosurianos se ha multiplicado en todos los niveles, generando coordinaciones de ONG's, la Red de MERCOCIUDADES, coordinación de movimientos sociales, de Legislaturas Nacionales y Subnacionales, etc. Etc. Demostrando, en este plano un vigor que no tiene sustento en los aspectos formales acordados en los Tratados de Asunción y Ouro Preto. Las políticas macroeconómicas están lejos de coordinarse, el Arancel Externo Común (afortunadamente para nosotros) aún no puede ponerse en práctica y las listas de excepciones se mantienen y, aunque deberían caer en breve, no parece ser una situación que vaya a modificarse en el futuro próximo, la doble imposición de aranceles sigue vigente, las barreras no arancelarias se han multiplicado generando protecciones locales aún más fuertes que las

---

<sup>1</sup> Laens y Terra, "La agenda externa del MERCOSUR: el impacto de las negociaciones con la ALCA, la UE y la OMC" paper del Departamento de Economía, FCS - UDELAR, marzo 2006



que había y selectivas en cuanto a producto(s), época y otras variables que se perciben como antojadizas.

Entonces, en este MERCOSUR ¿cómo generamos las orientaciones que entendemos necesarias para nuestro país? ¿podemos desconocer este MERCOSUR “político” para resolver los temas pendientes? Lo que este trabajo plantea, en definitiva, es que no.

No podemos desconocer la dimensión que ha cobrado la cuestión política y social en el MERCOSUR, ni podemos pretender retrotraernos a las épocas en que las discusiones giraban pura y exclusivamente en torno a los temas económicos y comerciales. En esta materia no se puede desandar el camino recorrido; so pena de frustrar aún más a los actores involucrados o de generar la misma frustración en cada vez más actores.

Los pasos que se han dado, con o sin iniciativa ( o permisividad) estatal, dados están y es imposible desconocer esto. Hay que partir, necesariamente, desde donde hoy estamos; y con el MERCOSUR que hoy tenemos. Pero, además, creo que sería un error desconocer la dimensión que “lo político” tiene en América Latina. Es desde allí que debemos intentar construir de aquí en adelante; y es basándonos en esa construcción política que podremos generar las confianzas y entendimientos necesarios para poder impulsar este bloque hacia el presente y el futuro mundial.

Varias voces se levantan hoy clamando contra las restricciones que impone el MERCOSUR y su evolución en terrenos que no son los comerciales; pero son voces que pueden estar desconociendo una trayectoria histórica continental y renegando de un pasado que está signado por la construcción desde lo político. América Latina no ha sido jamás un subcontinente en el que primó o fué importante lo económico, muy por el contrario la preeminencia siempre fué política: Desde la Colonia hasta los últimos movimientos “neoliberales” o “neoconservadores” o esta última ola de “progresismos” las motivaciones han sido políticas y generalizadas por cierta “modas” continentales o mundiales. La irrupción de las dictaduras en los '70 o su retirada en los '80 no tuvieron orígenes económicos; como no los tuvo la ola de liberalismos, que fueron una respuesta *política* a una serie de crisis económicas.

Por ello sostenemos que las negociaciones regionales deben hacerse desde un plano político y hay que continuar avanzando en la consolidación de este MERCOSUR que hoy existe, con todas sus complejidades y multiplicidad de actores a veces hasta contradictorios, para poder salir del atolladero comercial desde lo político; que es la única salida estable y de larga duración que entendemos puede darse en el contexto Latinoamericano. Cualquier “solución” desde lo económico y/o comercial podrá calmar los ánimos en forma temporal pero no superará las falencias estructurales que la construcción tiene y, peor aún, podría ser interpretada como una solución a cuestiones económicas que no son las acuciantes para cada uno de los países (una especie de concesión al *otro*, dependiendo quienes son

estos *otros* en función del país desde el que se mire) o verse como una dádiva otorgada por los socios más grandes, favor que deberá ser devuelto en algún momento.

En síntesis, creo que para mejorar la inserción internacional del Uruguay se debe:

1. fortalecer, especializar y recapacitar al servicio exterior uruguayo para continuar y mejorar los procesos de búsqueda de nuevos mercados, detectando oportunidades, promocionando productos y servicios y buscando inversiones con miras al mercado regional
2. Operar sobre el empresariado local para modificar aversiones al riesgo, estimular las mejores prácticas y desarrollar conceptos de I+D+i inherentes a las firmas y a la producción, buscando mejorar la competitividad, el desarrollo de nuevos productos y el acortamiento de las brechas tecnológicas; en el entendido de que en el mundo de mañana se incrementará exponencialmente la relación entre conocimiento y valor agregado
3. Profundizar el tendido de redes de cooperación en el doble rol de receptor y cooperante; ya que este tipo de acciones impactan directamente sobre la mejora de los derechos, el crecimiento de los ciudadanos, las mejoras de gestión, la innovación, la investigación y el desarrollo. En este sentido, deberían fortalecerse las capacidades del sector público no estatal y de los gobiernos subnacionales, a efectos de multiplicar los potenciales agentes captadores de cooperación internacional y mantener la imagen internacional que el Uruguay posee
4. Mantener a la región como espacio de trabajo privilegiado y desde allí, bregar para la imposición del regionalismo abierto, teniendo presente que debe hacerse desde lo político; y que el funcionamiento “correcto” del MERCOSUR implicará otras problemáticas tan o más complejas que las existentes (AEC más alto de lo conveniente, fin de los mecanismos de “Admisión Temporal”, caída de las Listas de Excepciones, procesos de especialización productiva que implicarán reconversiones “forzadas”, etc.)
5. Potenciar el área de servicios que hoy ofrece Uruguay, los que impactan directamente en la balanza comercial, permiten estrechar lazos y generar un conocimiento directo de *los otros* involucrados de la región y de sus realidades; servicios que han desarrollado en gran forma a la logística y que, además, tienen un altísimo impacto sobre el empleo.
6. Por último, recordar siempre que el desconocimiento de nuestra(s) idiosincrasia(s) y del bagaje histórico Latinoamericano sólo puede conducirnos a implementar los fracasos mas “exitosos” en esta u otras materias.