

INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL URUGUAY:

PRINCIPALES PROBLEMAS Y POSIBLES ESTRATEGIAS.

SEUDÓNIMO: MARACAIBO

Para estudiar una posible inserción del Uruguay en el entorno internacional y los factores que inciden como “problemáticos” hay que pensar en región y en mundo, globalizado, y por país, teniendo en cuenta nuestras potencialidades y la de los posibles “aliados” en este caso comerciales, considerando que no hay no hay amistades entre países sino negocios e intereses que la generan.

Primero hay que revisar en qué mundo ya estamos insertos. En un mundo cuasi militarmente unipolar y nada estático y a la vez económica y financieramente multipolar.

MERCOSUR.

La región. Destino irrenunciable pero no excluyente, según Isidoro Hodara, pero nuestro barrio al fin. Quizás asistimos a un cambio en la forma de ver la región por parte de sus integrantes, que hace dos décadas la veían como la mejor salida para encarar un mundo de bloques de países, que se protegían entre sí, y fue festejado como el término de todos los males (regionalmente hablando, claro está, ya que como recordamos causó infinidad de resistencia hacia el interior de nuestro país, sobre todos de la industria nacional y sus sindicatos). Hoy en día parece que la ignoran y miran para otro lado cuando de la región se trata, habiendo burocratizado el bloque y quitándole el sentido a lo que en principio se creyó la salvación. Esta visión ya no es así (¡y cómo en tan poco tiempo pueden cambiar tanto las cosas!). (1)

Europa tiene unos cuantos cientos de años más que nosotros, y ha tenido que pasar por varias guerras para aprender, y vaya que aprendió a base de golpes. Ahora estaría, con respecto a nosotros, en lo que llamamos su etapa madura. Nosotros, cual niños a tropezones, vamos haciendo experiencia al caminar, intentando copiar a los mayores pero siendo diferentes, por lo que las experiencias no se repiten, es necesario vivirlas y andar la senda propia.

El MERCOSUR siguió a rajatabla el modelo de la Unión Europea, pero sin tener ninguna regla cambiaria y monetaria común.

Para comenzar cerca, entre nuestros vecinos hay una situación particular. El MERCOSUR entró en un letargo con episodios que marcaron un retroceso. En el 2006 Argentina y Brasil amplían las salvaguardias al comercio, pero solos, sin el MERCOSUR, lo que es un desatino en cuanto a política comercial y a proyecto MERCOSUR se refiere. Nuestro gobierno creyó que las afinidades ideológicas le iban a

permitir recorrer un camino armonioso. Y descubrió tarde y mal que los países no acumulan por sublema, el MERCOSUR se ha transformado para Uruguay en el 26 o 27% de sus exportaciones, cuando llegamos a tener el 50%.

Argentina está concentrando su potencial hacia adentro de fronteras, está siendo proteccionista, por lo tanto como aliado en un sentido comercial, para nosotros, no está funcionando. Ha entrado en un estado de profundo deterioro, obra de tratar de recibir el eco favorable del precio de las commodities, pero cuando esas commodities bajaron, no lo pudieron soportar y muchos de los productores agropecuarios de punta de Argentina se vinieron a Uruguay. Parafraseando al Ec. Luis Mosca, “a Uruguay la ganadería la trajo Hernandarias y la agricultura los Kirchner”. (2)

El otro grande del bloque, Brasil, merece una consideración aparte. Su Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva ve a su país como un actor global en la arena diplomática “Brasil tiene que lograr, en el siglo XXI, convertirse en una gran potencia, tenemos todo lo que se precisa tener. No estamos hablando de un paisito cualquiera”, dijo el presidente de Brasil. Entonces, lanzado como una gran potencia del siglo XXI, con una de las mayores economías emergentes del mundo, miembro del G20, actor clave de negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y candidato a una plaza en el Consejo de Seguridad de la ONU, Brasil ahora es además, dueño de gigantescas reservas de petróleo, que fortalecen su perfil global.

Brasil se ha convertido en los últimos años en una economía modelo que se destaca por su estabilidad, luego de haber sido el "niño problema" en Latinoamérica, según el Instituto alemán de investigación económica Deutsche Bank Research (DBR). (3) El estudio del DBR, realizado por el experto Markus Jager, señala que Brasil ha registrado un crecimiento de su Producto Interno Bruto (PIB), que pasó de un nivel promedio de 2.5 por ciento durante la década anterior a 2003 a un 4.7 por ciento entre 2003 y 2008.

Por todo esto el estatus de Brasil internacionalmente cambió. Pasó a jugar en las ligas mayores.

Y presionó para que no hiciéramos un libre acuerdo con Estados Unidos cuando tiene regímenes promocionales en Manaus. Entonces reiteramos: no hay amigos, ni hermanos en el escenario internacional: hay socios circunstanciales, y vecinos permanentes.

Además, Brasil integra el BRIC, nuevo bloque surgente de potencialidades increíbles, formado por Brasil, Rusia, India y China, con el 23% del PBI Mundial. Así es de

dinámico el escenario internacional, cuando hace diez años eran los tigres asiáticos los que encabezaban el ranking de las potencialidades futuras.

Para seguir con Brasil, obtuvo la creación de la UNASUR (una ALADI sin México), y justamente es quien tiene fronteras con casi todos los países de Sudamérica.

Entonces Brasil está en América pero a título personal, no como MERCOSUR.

Esto no quiere decir distanciarnos, no, sino como siempre, aprender. Es nuestro vecino poderoso y debemos tener una relación lo más hermanada posible, pero teniendo en cuenta todo lo antedicho (estamos jugando con un equipo de la A). Vaya que podemos tener con Brasil un intercambio favorable, en todos los sectores (económicos, culturales, sociales, científicos, etc.) y así debería ser, un máximo relacionamiento y si es bilateralmente, mejor.

Por el lado del MERCOSUR, se dificulta en algo mucho más profundo que en el incumplimiento de la letra, sino en lo que es el incumplimiento del espíritu para el cual fue creado. Se ha creado una inflación institucional con tendencia a transformarse en microorganismos con funcionarios del MERCOSUR. Hemos pasado de un MERCOSUR económico y comercial de 4, trancado, a uno de 10 con obligaciones poco profundas. Todo esto diferenciando las dificultades por las que atraviesa el MERCOSUR como tal, de las dificultades circunstanciales de crisis que azotaron varios escenarios del mundo.

Todos los expertos coinciden que hay que repensar el MERCOSUR

Todo esto derivó en el MERCOSUR, que no funcionó como en un principio se pensó, sino que se ha convertido en un ancla para nuestra política exterior.

Uruguay tiene que tener presente que cuando hay problemas, los dos grandes del MERCOSUR van a estar juntos. Por ejemplo cuando surgió el problema de las plantas de celulosa, Brasil dijo que no era problema del MERCOSUR.

Institucionalmente, una instancia del MERCOSUR que a Uruguay no le conviene es la supranacionalidad, por los votos ponderados, eso nos dejaría aun más dependientes de los dos grandes.

Es vital repensar la salvaguardia de la cohesión de los países miembros del MERCOSUR, como pilar de una integración fuerte y seria y como primerísima acción para la reincorporación del bloque al ruedo de lo posible.

Por eso decimos que es un ancla hoy por hoy, porque nos imposibilita hacer lo que más nos serviría hacer, que son acuerdos con países extra MERCOSUR como el Acuerdo de

Asociación Estratégica que hicimos con México, que contiene los lineamientos que se encargarán de elevar la relación bilateral a un nivel de socios estratégicos.

Las alianzas estratégicas buscan que dos o más partes trabajen objetivos comunes para lograr resultados que los beneficien. Se tiene por tanto como sustento el interés común, la complementariedad y la reciprocidad.

En el caso de México, el acuerdo establece reglas claras para la instrumentación de proyectos de cooperación económico-comercial, científicos, educativos y culturales entre los dos países. También establece la creación de un Fondo Conjunto de Cooperación de US\$ 500.000 anuales, que servirán para financiar dichos proyectos en un marco que promueve la cooperación sur-sur a fin de contribuir al desarrollo de ambas sociedades. (4)

Uruguay necesita negociar de esta forma, en conjunto con cada país del bloque pero con flexibilidades diferenciadas a nivel de país individual (eso busca Uruguay con la negociación con la Unión Europea, por ejemplo).

Para considerar nuestras posibilidades de inserción hay que ser muy pragmáticos y resistirse a la tentación de abordar el tema desde el punto de vista ideológico, que tanto nos gusta a los uruguayos, (neoliberales y progresistas). El tema de fondo, que compartimos, es cómo dotar al aparato productivo para que se retroalimente y así aportar la mayor cantidad de trabajo para los uruguayos. Porque este tema no se soluciona mirando solamente el cómo actuar hacia afuera, las decisiones son también hacia adentro. Tengamos en cuenta que el 31 de diciembre del 2010 vence la prórroga para las excepciones al arancel externo común. Uruguay necesita obtener más prórrogas, como uno de los caminos, ya que cumplir el cronograma significaría una baja cuantiosa de productividad para el MERCOSUR.

La palanca para la reapertura regional la tienen Brasil y Argentina, pero por ahora estamos en un lugar sin avance, aunque lo logrado, por supuesto, sirve. Sin embargo, esto no es gratis, se debe realizar a costa de algunos sectores. Expresa Ignacio De Posadas, que hay grandes sectores de nuestra población que no alcanzan niveles mínimos de productividad, o niveles básicos de habilidad para desarrollarse de acuerdo a las necesidades del Siglo XXI, por lo cual, el cuerpo del iceberg es cultural. (5)

Las reformas estructurales son indispensables Hay que seguir enfatizando la educación, el futuro pasa por el conocimiento, por la investigación. (6)

Es necesario un aumento de la inversión, porque las actuales tasas de inversión son bajas para garantizar la prosperidad duradera, pero el sector que debe liderar la

innovación debe ser el sector que ocupa niveles de competitividad destacados como el agro ganadero, y sin querer entrar en el enfoque monetario ni economista, solo agregamos que es necesaria la confianza y credibilidad de los agentes económicos.

Existe un amplio consenso político acerca de la necesidad de adoptar una política comercial dirigida a ampliar la demanda de nuestros productos no-tradicionales y con mayor valor agregado mediante la asociación con países vecinos, como es el caso del MERCOSUR u otros acuerdos de carácter regional, pero multilateralmente, la estrategia debe ser mejorar los accesos de nuestros productos a los principales países importadores.

Por ejemplo, una de las cosas muy positivas que se lograron, fue el acuerdo con México que mencionamos, como alternativa de participación de involucramiento en negociación con terceros países fuera del MERCOSUR, pese a las advertencias de los integrantes del bloque.

Es el signo de recuperación de una política comercial de flexibilización, como hace Brasil, que está lanzado a los acuerdos estratégicos.

Una de las principales derivaciones de un mundo globalizado es que los beneficios son para los más calificados, por lo tanto se abre cada vez más la brecha. La respuesta es: dotar de mejores instrumentos. Se abre allí un espacio para mayores políticas públicas.

Esa mayor presencia del Estado supone un Estado responsable. Hay que aprender a tener una relación más inteligente entre lo público y lo privado. No sofocar al mercado. Hay que entrar en la economía del conocimiento, invertir en la formación, que es una oportunidad para la gente joven.

La geografía económica del mundo ha cambiado. Ningún país, incluyendo EEUU, tiene la capacidad de regir el mundo financiero por sí solo. Destacamos la importancia del BRIC, y de otros países de América latina, como México. El G-20 es hoy una realidad mucho más importante que lo que fue el G-8.

El "desacople" no existe, dado que la economía está totalmente globalizada y la inserción es positiva, lo que hay que garantizar es no perder ni la estabilidad ni las ganancias de los últimos años: la estabilidad macroeconómica y las ganancias sociales, como el abatimiento del desempleo y la pobreza. Los Gobiernos tienen que tratar de no devolver gente a la pobreza, y sacar a la que está en ella.

Aprovechar la coyuntura para las reformas pendientes: la fiscal, la de los mercados laborales, la educativa y la del Estado. Todo esto no hace sino afirmar que los cambios que se necesitan son también internos.

MECANISMOS DE COOPERACIÓN.

Todos los expertos coinciden en que hay que revisar los mecanismos de cooperación existentes.

Pero la senda de Uruguay, debido a nuestro lugar y tamaño en el mundo, la inserción en el sentido de apego al Derecho Internacional es la más acertada, ya que militarmente no tenemos incidencia y más nos puede proteger el derecho en las instancias multilaterales. Defender, como lo ha hecho siempre, los principios de política exterior y apearse ellos así como fortalecerse en los organismos multilaterales para mantener la proyección externa. Uruguay ha seguido esta senda siempre. Ha sido miembro fundador de las Naciones Unidas, ALADI, OEA, MERCOSUR, ETC. Esto es acumular fuerza con otros, no quiere decir que todos estos organismos hayan sido exitosos en todas sus instancias, pero es el camino, es nuestra fuerza. Con esto potenciamos las posiciones donde se defienden los derechos de todos. Se proyectan esos valores para ser tratado de la misma forma por las otras naciones y organismos multilaterales. Se comenzó con un escenario de la nación más favorecida por ALALC, luego ALADI, para conceder desgravaciones arancelarias, luego PEC y CAUCE, preferencias, esquemas donde nuestras economías regionales estaban más entrelazadas que con el resto del mundo.

En cuanto al ámbito multilateral internacional, mucha importancia tienen para nosotros, así como para muchos, las negociaciones exitosas de las rondas de la OMC para la mejora en el acceso a mercados, restringiendo la proliferación de subsidios a la exportación y apoyos internos. Esto tiene claros efectos sobre las condiciones de mercados, precios, acceso y posibilidades de desarrollo.

Este ámbito multilateral por lo tanto, tiene mucha incidencia en lo que podamos negociar a nivel regional con otros países y bloques. Estas negociaciones están ligadas a los que suceda en esas rondas multilaterales. Por eso son de vital importancia y Uruguay debe seguir haciendo de ese punto, que mencionamos, foco de su acción en las rondas de la OMC.

TIFA.

En cuanto a la negociación de Uruguay con el poderoso EEUU, se evidencian problemas hacia adentro de las fuerzas políticas y eso hace poner el freno, o negociar en el espectro de lo que se *puede* negociar. Sin embargo en el país del norte, están ávidos de formalizar con nuestro país un acuerdo más fuerte que un TIFA, Uruguay ha sido y

es, un enclave de mucho valor geopolítico, y a eso deberíamos sacarle el mayor jugo posible a nuestro favor. Si nos fijamos en la historia de nuestro país, por ese valor existimos como nación.

¿En qué implicaría mejorar las condiciones de acceso al mercado con el país mayor importador mundial?

Implicaría limitar los costos en materia de desvío de comercio que resultarían de la aplicación plena del arancel externo común del Mercosur, así como un apartamiento temporal del concepto de unión aduanera. Podría ser de una naturaleza análoga a la del apartamiento temporal resultante de reconocer el estatus especial de Manaos hasta el año 2013.

Es otro desafío que enfrenta Uruguay, el TIFA, que, según el embajador uruguayo en Washington, Carlos Gianelli, significa una radioterapia más lenta que haber firmado un TLC, que constituiría una cirugía radical, como forma pragmática para que Uruguay acceda al mercado estadounidense. (7)

Como tituló la página de Presidencia de la República el 29 de setiembre de 2006, “TIFA, UN ACUERDO INTERMEDIO ENTRE LO VIGENTE Y EL TLC”

Trade and Investment Framework Agreement, acuerdo marco de Comercio e Inversiones, es visto como paso previo para establecer un TLC.

Hay tres niveles de relacionamiento con el país del norte: el JICTA (Join Comision of Trade and Investment), que fue el ámbito donde se negoció el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones, el CITA (Comisión of Investment and Trade Agreement), que corresponde al ámbito institucional del TIFA. Finalmente, se encuentra el Tratado de Libre Comercio (TLC), propiamente dicho. (8)

Lo importante del TIFA no es tanto el acceso específico a los mercados, sino sobre todo seguir manteniendo una alternativa importante con el mercado más dinámico del mundo.

Se valora de Uruguay la estabilidad y la solidez institucional, siendo ejemplo junto a Costa Rica y Chile por su nivel de desarrollo social. El TIFA que tenemos actualmente es el más avanzado de Latinoamérica y del mundo, se usa para profundizar las relaciones económicas, siendo como sabemos un escalón inferior al TLC, pero si en un futuro éste se negocia, lo acordado en un TIFA ya está avanzado. Por el lado de EEUU hay interés en que nuestro país siga fortaleciendo la educación y promoviendo la innovación en software, como polo regional. Las inversiones generan puestos de trabajo. Un escalón hacia delante significaría discutir temas como el comercio

electrónico y las compras estatales, que son aspectos muy sensibles para Uruguay en este momento.

El TIFA supone un pacto comercial, en donde se fija un rango amplio de tarifas e impuestos y se incluye garantías para las inversiones. Este acuerdo es un mecanismo consultivo destinado a discutir cuestiones que afectan al comercio y la inversión entre EEUU y otro país. Los acuerdos TIFA han sido negociados principalmente con países que están en sus etapas iniciales de apertura de sus economías al comercio internacional y a la inversión. En los últimos años EEUU ha suscrito este tipo de acuerdo con buena parte de los países árabes y musulmanes del Zagreb y Oriente Medio.

En el TIFA se establece la creación de un Consejo de Comercio e Inversiones, que es un órgano consultivo en cuestiones específicas relacionadas con el comercio y las inversiones que sean de interés para las partes. Este consejo tiene como cometido expandir el comercio de productos y servicios, promover medidas apropiadas para incentivar y facilitar el comercio y asegurar condiciones favorables para las inversiones de largo plazo. El Consejo será responsable de identificar y eliminar obstáculos al comercio y las inversiones. Además el TIFA, ayuda a los socios comerciales a desarrollar la experiencia, las instituciones y las leyes que favorezcan la economía global.

Es posible convivir con la idea arquetípica de unión aduanera y con apartamiento temporales de la misma, (flexibilizaciones). Tampoco es necesario que el MERCOSUR tenga problemas para que un país miembro pueda negociar acuerdos de comercio con otros extra región, tiene que haber un mecanismo que lo permita.

En lo que a Organismos Internacionales se refiere, recientemente el Presidente Vázquez, creó una comisión interministerial, la cual tendrá el objetivo de fijar las orientaciones políticas y los lineamientos de acción de Uruguay como candidato a integrar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Tal comisión estará integrada hoy por los ministros de Relaciones Exteriores, del Interior, de Economía, de Defensa Nacional y el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Uruguay se presentará como candidato a ocupar un cargo como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2016-- 2017, en elecciones que se llevarán a cabo en el marco del 70º período de sesiones de la Asamblea General que tendrá lugar en el año 2015.

La candidatura de Uruguay se encuentra en el marco de una política exterior de Estado a largo plazo, en donde se manifiesta el compromiso del país con la organización de las Naciones Unidas y la importancia que ésta representa para el tratamiento de los temas de la actual agenda internacional.

El gobierno estima que la presencia de Uruguay en el Consejo de Seguridad potenciará la capacidad del país para incidir en los principales asuntos que conforman la agenda multilateral y en materias que revisten interés, ya que la participación del país en el Consejo de Seguridad constituirá un importante hito en la política exterior nacional y un impulso al compromiso con la causa de la paz, especialmente teniendo en cuenta el activo rol que el país cumple en misiones de paz de las Naciones Unidas.

Uruguay fue miembro del Consejo de Seguridad en la época de la invasión americana a República Dominicana en 1965.

El gran desafío económico que vamos a tener, es que los recursos no van a ser los mismos; vamos a crecer a una tasa menor y vamos a tener que aumentar productividad y competitividad fortaleciendo el mercado. No gastando malamente los recursos de los que dispusimos por bondades externas como los precios internacionales o las demandas de coyuntura de la economía internacional. No debemos perder de vista la volatilidad de las commodities, y a eso hay que acostumbrarse.

La base geopolítica del Uruguay pasa por comprender sus debilidades y fortalezas, inserto entre vecinos fuertes y en una región de dura pugna entre estadounidenses y europeos. Uruguay no puede desprenderse de la situación de Argentina y Brasil e iniciar un proceso diferenciado con nitidez, como el de Cuba o Venezuela.

La realidad es que el 70% de la actividad económica en nuestro país es la de servicios, somos un país de servicios, sí. Eso lo demuestran los 2.300 millones de dólares que exportó en servicios el país en este último año. Hacia ahí hemos apuntado en su desarrollo, establecido un rol y parece que es el camino. Los servicios que demandan mano de obra calificada, profesionales, expertos, especialidades.

Todo parecía indicar que el Gobierno de Vásquez sumaría a Uruguay con decisión al proyecto de integración representado por el MERCOSUR. No ha sido así por múltiples factores, entre los cuales cuentan la hegemonía de Argentina y Brasil en perjuicio de Uruguay y Paraguay. ¿Si el Mercosur se estancara definitivamente, Uruguay retrocedería al “aislamiento” y a los TLC o avanzaría hacia la integración con la Unasur y el ALBA?

Algunos consideran prioridad geopolítica establecer un bloque con los países semejantes por su dimensión, historia, poderío. Paraguay y Bolivia, por las relaciones lejanas y cercanas en el tiempo, son muy importantes. La creación de URUPABOL (1963) proyecto reflatado durante la visita reciente de Evo Morales a nuestro país. Implicaría una amplia gama de acuerdos: uso de la energía, de puertos, de marina, de científicos, técnicos y educadores, de emigración, de defensa recíproca. Las semejanzas y diferencias deben articularse.

La política exterior debe reafirmar y profundizar las relaciones sur-sur, la defensa de la multipolaridad y de los principios de no intervención en los asuntos de otro país, de autodeterminación, de resolución pacífica de conflictos, de defensa de los derechos humanos. (9)

No poder concretar la integración regional tan proclamada, lo impiden diferencias de criterio, vestigios de historias políticas. Lo que en un país es inadmisibile, en otro es evidente. Lo que en un lugar es signo de avance, en otro lo es de decadencia, lo que en una sociedad genera entusiasmo, en otra produce resignación. Pero, si le damos la espalda al mundo la resultancia es el estancamiento.

La cultura se encuentra en la trastienda de la crisis. La investigación histórica y antropológica señala que la nación es un proyecto histórico de construcción permanente. Gran parte de la recuperación nuestra va a venir a través del comercio exterior y de la inversión. De políticas de estado que traspasan las administraciones. El fin último es contribuir a la prosperidad y al bienestar de la población. El crecimiento económico sostenido de los países está vinculado a la implementación de políticas macroeconómicas sanas, sostenibles en el tiempo. Se debe asegurar entonces estabilidad económica y aumento sostenido de la producción.

En resumen, todo se trata de cultura, de creencias, de instituciones, de códigos políticos y culturales.

Como dice el antiguo proverbio chino: “Las grandes almas tienen voluntades, las débiles sólo deseos”.

Notas:

- 1.- Isidoro Hodara, clases dictadas en Escuela de Gobierno, Tercera Edición, Fundación Manuel Giménez Abad, Montevideo, 2008.
- 2.- Ec. Luis Mosca. Clases dictadas en Escuela de Gobierno, Fundación Manuel Giménez Abad, Montevideo, 2009.
- 3.- Instituto alemán de investigación económica Deutsche Bank Research (DBR) Think tank of Deutche Bank Group. Sector research: Markus Jager.
- 4.- Suplemento especial de México del diario El País de Uruguay 16/09/09.
- 5.- Dr. Ignacio de Posadas. Sección Política de diario La República de Uruguay, 10/09/09, Página 13.
- 6.- Ec. Fernando Lorenzo. Compromiso Nacional: Principios de Acuerdo en torno a la Política Macroeconómica. www.mef.gub.uy/documentos.
- 7.- Embajador de Uruguay en Estados Unidos de América, Carlos Gianelli. Diario El País de Uruguay, Sección nacional. “Lo importante es que la pelota siga en juego” 10/09/09.
- 8.- Página de Presidencia de la República. 29/09/06.
- 9.- Profesor Julio A. Louis. “Geopolítica y Uruguay”. Artículo Editorial del diario la República de Uruguay, 08/09/09.