

Análisis del CURI

Inserción internacional de Uruguay en una época de crisis.

Embajador Carlos Amorín

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

16 de septiembre de 2009

Análisis N° 09/09

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

Inserción internacional de Uruguay en una época de crisis.

Embajador Carlos Amorín¹

I. Entorno económico internacional en el marco de la actual crisis.

a. Crisis económica y financiera. Proyecciones para el corto y mediano plazo.

La crisis financiera que hizo eclosión en los Estados Unidos y Europa en setiembre de 2008, produjo un cambio en la economía internacional en pocas semanas y modificó dramáticamente los escenarios en los que se desarrollan tanto las relaciones económicas y comerciales, como las negociaciones económicas internacionales.

Esta situación tiene repercusiones inmediatas en las posibilidades de negociación de Uruguay y como consecuencia en sus alternativas de inserción internacional.

Debe subrayarse la profundidad de los efectos de la crisis, que nació en el sector financiero de las mayores economías del mundo; se trasladó a todo el sistema internacional como crisis económica, provocando caídas del comercio y como consecuencia del consumo y la producción; afectando posteriormente los niveles de empleo.

Para los países de América Latina – entre ellos Uruguay – y otros países en desarrollo, esta crisis fue de raíces externas, pero afortunadamente los encontró con un entorno interno de finanzas saneadas y políticas monetarias equilibradas. Ello evitó el efecto “ arrasador ” que tuvieron las anteriores crisis financieras (1982, 1996 y 2002), - bien se originaran o tuvieran repercusiones en la región - que afectaron profundamente sus sistemas productivos.

Sin perjuicio que los efectos no hayan sido tan devastadores en América Latina y Uruguay en particular, el entorno económico internacional tuvo un cambio dramático y con efectos negativos.

Ha sido muy fuerte la caída en la demanda internacional y en las corrientes de comercio; si bien ha sido menor en el sector agrícola – de interés para Uruguay -que en el sector industrial, donde la baja del comercio ha sido muy acentuada.

No obstante que el comercio internacional de los productos agrícolas haya tenido una baja menor, igualmente sufrió un quiebre la tendencia al aumento de los precios, aunque los mismos se mantienen en niveles altos, superiores a los existentes en los años 2004 – 2005.

Tales modificaciones en la demanda y la estructura de precios en el comercio internacional se encuentran en la base de la transmisión de la crisis a nuestros países y de los efectos internos que estamos enfrentando en materia económica desde el último trimestre de 2008.

¹ Las opiniones vertidas en el presente trabajo constituyen la opinión personal de su autor y no representan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay.

b. Tendencias proteccionistas en el comercio internacional

Más allá de la gravedad de las consecuencias internas en América Latina y en Uruguay en particular – la crisis de setiembre de 2008 - marco un punto de inflexión en la agenda y en las posibilidades de negociación comercial.

En materia de comercio, además de los cambios a la baja – ya señalados - ocurridos en volúmenes y precios, volvieron a resurgir de tendencias proteccionistas en diversos países.

En primer término resurgieron las posturas y medidas internas a favor del “compre nacional”, en las compras del Estado, como ocurrió explícitamente en los EE.UU. y sucede con menor transparencia en otros países.

En el sector agrícola es alarmante la reintroducción de políticas proteccionistas tanto en países desarrollados, como en desarrollo. Una muestra de ello es la reintroducción de las subvenciones a la exportación, que en los últimos años habían tenido un efecto menor en términos económicos. En tal sentido es paradigmático el otorgamiento de subsidios a los productos lácteos tanto en los EE.UU. como en la UE.

II. Situación de las negociaciones económicas internacionales

a. Bloqueo de la Ronda Doha en la OMC

Estos cambios en la economía y comercio, dejan en la práctica muy poco margen a las posibilidades de retomar las negociaciones de la Agenda para el Desarrollo de Doha (Ronda Doha) paralizadas en el mes de julio de 2008 poco antes de la crisis.

Seis semanas antes de la quiebra de Lehman Brothers, se planteó una situación negativa para las perspectivas del comercio internacional, con el fracaso para llegar a los acuerdos necesarios para culminar la Ronda Doha de negociaciones comerciales internacionales.

No es este el lugar para estudiar el porqué se paralizó la Ronda, pero el efecto conjunto de esta parálisis y la inmediata crisis internacional hace que las perspectivas de reanudar las negociaciones multilaterales sean muy limitadas en el corto plazo, lo que resulta extremadamente negativo para países como Uruguay que siempre han defendido - y se han beneficiado - de los procesos de liberalización y apertura comercial y del establecimiento de normas que regulan más equitativamente el comercio internacional.

Más aún, el cambio de Administración en los EE.UU. – más allá del necesario período de análisis necesario para la toma de posiciones – no parece haber traído un impulso a favor de estas negociaciones.

La falta de esta alternativa internacional, que hubiera significado caída de aranceles, incremento de cuotas en los productos agrícolas más importantes y eliminación de los subsidios a las exportaciones y limitación de los apoyos (subsidios) internos, obligarán a Uruguay a profundizar en las alternativas regionales y bilaterales.

Estas otras alternativas - regionales y bilaterales – tendrán sin duda, costos mayores en obligaciones para Uruguay que la multilateral; dado que en la

negociación global se pueden obtener beneficios de materia de avances en las reglas del comercio internacional y a la vez nuevas oportunidades de acceso a los mercados mundiales sin contrapartidas equivalentes.

b. Situación regional:

i. MERCOSUR

Cuando nos referimos al ámbito regional, entendemos por ello en primer lugar al MERCOSUR y luego otros acuerdos regionales y bilaterales de los que es parte Uruguay.

En el MERCOSUR todos los esfuerzos para avanzar hacia un mercado regional integrado, no han podido fructificar. Las negociaciones para eliminar el doble cobro del arancel externo común, de forma de caminar hacia la libre circulación de mercaderías y en definitiva al funcionamiento como tal de la unión aduanera, no han culminado en los plazos acordados. Este proceso que comenzó en el año 2004, debió haber culminado a fines de 2008.

La presente Presidencia de Uruguay en el MERCOSUR (2do. Semestre de 2009) quizás sea una de las últimas oportunidades para culminar estas negociaciones. De no ser así deberían encararse otras alternativas.

La situación descrita en el MERCOSUR, en la práctica no ha permitido cumplir con las expectativas del Uruguay de tener un acceso seguro a un mercado regional ampliado. Este objetivo no se ha podido alcanzar por la persistencia de sistemas de controles nacionales – en el mejor de los casos – o por la imposición de medidas claramente proteccionistas en su cariz más negativo. Ello ha mantenido la fragmentación de los mercados e impedido de consolidar un mercado integrado.

La actual crisis ha exacerbado alguna de las tendencias proteccionistas, especialmente en la República Argentina, aunque existen - en alguna medida - también en Brasil

Esta situación también lleva a ser aún más pesimista en cuanto a las posibilidades de éxito en un plazo razonable de las negociaciones para la eliminación del doble cobro del AEC. Parece necesario preguntarse si es posible que un país que mantenga una política de alta protección a su industria, pueda aceptar la libre circulación en el MERCOSUR y la competencia abierta con las industrias de los otros socios, especialmente con la industria brasileña.

Un análisis específico merece el caso de Venezuela con la indefinición respecto a su status en el MERCOSUR. La falta de definición del Senado brasileño y del Congreso paraguayo se ha transformado en un tema de política interna en ambos países que escapa a la voluntad de los demás socios del bloque.

Paralelamente existen otras indefiniciones sobre el acceso venezolano al MERCOSUR que se centran en aquellos temas que el propio Estatuto de Adhesión determina que deben ser completados (programa de liberalización comercial, aplicación del AEC, adopción de las normas MERCOSUR y mecanismos de incorporación a las negociaciones de la agenda externa) para la incorporación plena al bloque.

Adicionalmente el propio desarrollo del comercio con este país, se ve complicado por las propias reglamentaciones en materia de licencias y requisitos cambiarios que aplica.

ii. Otros procesos

El segundo grupo a considerar en la región son los países a los que Uruguay está ligado por tratados de libre comercio, sea en forma bilateral como lo es en el caso de México o por acuerdos en el marco del MERCOSUR como sucede con Chile y los países andinos.

Por lo menos en el corto plazo la situación no es halagüeña. México - país con el que nos liga un Tratado de Libre Comercio tipo (NAFTA) - ha sido afectado fuertemente por la crisis y su economía está en recesión. Esto ha llevado a mayores dificultades para los exportadores uruguayos por las caídas de la demanda y precios y también en este por la existencia de mayores presiones proteccionistas.

c. **Negociaciones bi-regionales**

La opción agenda externa del MERCOSUR, que es la otra pata de la construcción comunitaria que significó una frustración para Uruguay, está hoy aún más limitada por problemas derivados de la situación del propio funcionamiento del bloque.

La viabilidad de tales iniciativas dependerá de que sea posible aunar posiciones entre los cuatro socios del MERCOSUR.

Las negociaciones de mayor interés son sin duda las que se desarrollan entre el bloque y la UE. Los problemas actuales surgen de la rigidez europea en materia de las obligaciones que debe asumir el MERCOSUR (libre circulación y porcentaje de comercio a ser incluido). El problema de este lado del Atlántico son las diferentes perspectivas y prioridades que se le da a la negociación por un lado por parte de Brasil y Uruguay y en el extremo opuesto, la posición más reticente por razones económicas por parte de Argentina.

Actualmente existe la posibilidad de relanzamiento de las mismas a través de acuerdos en lo que podría ser un nuevo enfoque más flexible por ambas partes.

d. **Tratados de libre comercio**

Finalmente la opción de negociar por parte de Uruguay, tratados de libre comercio (TLC) en forma independiente, más allá de su compatibilidad con el MERCOSUR, no parece estar disponible actualmente, tal como pudo ser el caso dos o tres años atrás.

La ola de acuerdos parece haberse detenido y en este proceso más que la crisis económica – sin desdeñar su influencia – parece ser el cambio de filosofía y de parámetros de política comercial de la nueva administración de los Estados Unidos que ha cerrado la puerta en lo inmediato a esta opción. Actualmente sólo parece haber procesos de esta características en el Asia – por ejemplo en los casos en los que intervienen los países de ASEAN, China, India, Corea del Sur y Japón - respondiendo a esquemas donde juega un papel importante lo regional.

III. Escenarios de inserción en el corto y mediano plazo

a. Inserción global

En este nuevo contexto internacional de carácter negativo, debemos considerar las posibilidades que tiene Uruguay para mejorar su inserción internacional.

En primer lugar hay que distinguir aquellos elementos y factores que no pueden ser modificados por Uruguay, de aquellos que por la interacción con otros actores, nuestro país puede tener influencia en su desarrollo o capacidad para modificarlo.

La situación económica internacional debe casi considerarse como una cuestión de hecho que no puede modificarse. La influencia que pueden tener las acciones nacionales dependen de las políticas que se adopten para evitar o minimizar a nivel interno las consecuencias negativas de la crisis y recuperar el crecimiento.

Si analizamos los escenarios de negociación internacional, la situación es diferente. El Uruguay puede ejercer diversos grados de influencia. Naturalmente estas posibilidades son diferentes en los escenarios globales, donde se tiene una menor capacidad de influir individualmente; de los escenarios de negociaciones regionales donde se multiplica esta capacidad.

Examinando la situación en estos campos, a nivel de las negociaciones globales, el panorama a corto y mediano plazo parece ser negativo para la conclusión de la Ronda Doha de Negociaciones Comerciales.

Como ya se indicó la falta de definición de un actor fundamental como los Estados Unidos, sumado a falta de interés económico o de voluntad política en China e India, y la pérdida de impulso en otros actores como UE y Brasil, llevan a esta conclusión.

Ante esta situación debemos preguntarnos cuales son las posibilidades de acción y donde están los intereses de Uruguay.

Las rondas de negociaciones comerciales del GATT, tuvieron para Uruguay consecuencias positivas, con costos y compromisos específicos reducidos e inclusive la mayoría de las veces comercialmente irrelevantes.

La excepción a ello pueden ser los compromisos en materia de políticas que derivan de los acuerdos de reglas comerciales (subsidios, antidumping) y con la Ronda Uruguay en propiedad intelectual (TRIPS). No obstante, estos son compromisos genéricos para todos los Estados Parte en la OMC y, para un país de la dimensión de Uruguay, es mejor la existencia de normas internacionales – incluyendo las comerciales – que la falta de las mismas.

Con estas salvedades no se modifica la conclusión de los efectos positivos de las rondas GATT y el fortalecimiento de las obligaciones y compromisos jurídicos para regular el sistema multilateral.

Esto lleva a la necesaria conclusión de que Uruguay debe buscar la reanudación y finalización de la Ronda Doha como objetivo óptimo para mejorar su inserción en el actual entorno internacional. Con ello se lograría un sistema internacional regido por las reglas que aseguren:

- nuevas oportunidades de acceso a los mercados
- eliminación de los subsidios a las exportaciones
- control de las políticas y montos de los apoyos (subsidios) internos

En términos específicos debería continuarse la labor en el ámbito de las negociaciones y en seno de los grupos que forma parte – G-20, Cairns, y porque no MERCOSUR,

Al interior de estos grupos, en especial en G – 20 y Cairns, también deben desarrollarse vínculos, aunar posiciones y realizar esfuerzos de coordinación con grupos más pequeños de países o bilateralmente. En ello también juega un rol fundamental la coordinación con Brasil, buscando apoyos recíprocos (por parte de Uruguay a la estrategia global de este país y por parte de Brasil hacia las posiciones o intereses específicos de nuestro país).

b. Inserción en la región

MERCOSUR a diferentes velocidades

Tanto en lo referente al funcionamiento interno, como en las negociaciones con terceros la situación del MERCOSUR no es auspiciosa.

Por un lado no hay avance en negociaciones fundamentales ni en la consolidación de puntos centrales para el bloque, tanto en lo comercial como en lo institucional. Paralelamente esto ha llevado a casi una parálisis de las negociaciones con terceros.

Ambas situaciones hacen necesario pasar revista a lo que ha conseguido el MERCOSUR en sus 18 años de existencia, como preservar esos resultados; identificar que objetivos no se alcanzaron y que deberíamos hacer para alcanzarlos.

La respuesta a estas cuestiones se encuentra en un análisis de la situación y las propuestas realistas para mantener al bloque como tal.

La línea de acción ante estos desafíos debe ser plantear un MERCOSUR que construya a partir de los avances alcanzados y vías para continuar construyendo el proyecto hacia el futuro sin encerrarse en defensa de objetivos rígidos y poco realistas. En forma resumida puede decirse que deben preservarse los logros en materia de construcción de un mercado regional a través de la liberalización del comercio (eliminación de aranceles, barreras y armonización de reglamentos técnicos) y en segundo término ante la falta de consolidación de la unión aduanera buscar remedios para suplir esta falencia.

En términos concretos Uruguay debería buscar que el MERCOSUR funcione en forma más eficiente como zona de libre comercio, eliminando las barreras existentes, adoptando a la vez una línea más flexible en cuanto a la consolidación de la unión aduanera.

Habría que procurar la consolidación en esa dirección - en lo posible - en forma conjunta por parte de todos los miembros; pero permitiendo que aquellos socios que puedan avanzar más rápido lo hagan. Esa vía debe aplicarse aún en aspectos centrales tales como la consolidación de la libre circulación y la eliminación de barreras no arancelarias.

Este enfoque permitirá profundizar el MERCOSUR, de manera parcial entre dos o más países, dando posibilidades y tiempo para los demás socios a adaptarse a la nueva situación y posteriormente ir sumándose a la misma. Este tipo de mecanismo obviamente deberá enfocarse en aquellos temas donde exista un consenso previo sobre los objetivos a alcanzar.

En materia de libre circulación podría avanzarse a través de su aplicación a los sectores de mayor interés comercial de los países que participen en estas iniciativas. En cuanto a la eliminación de barreras, a través de compromisos de no aplicación de medidas que traben el comercio (por ej. licencias) y el desarrollo en materia de requisitos técnicos de acuerdos de reconocimiento mutuo e implementación efectiva de los mismos.

Paralelamente debería procurarse flexibilizar la aplicación del AEC, donde tendrían que acordarse mayores flexibilidades para fijar aranceles nacionales en sectores específicos, permitiendo políticas previsibles y de largo plazo, especialmente en sectores que necesitan inversiones en bienes de capital o tecnologías. Este aspecto obviamente deberá armonizarse con los acuerdos que se puedan realizar entre dos o más países para adelantar la libre circulación, de manera que no existan prácticas contrapuestas en ambos campos.

Venezuela

Este es un caso especial dado su situación con respecto a su adhesión al MERCOSUR. Tal adhesión es dependiente de problemas políticos internos de Brasil y Paraguay que escapan a la voluntad de Uruguay.

En este estado de situación, la flexibilidad mencionada anteriormente permitiría que bilateralmente se pueda avanzar en las lagunas que deben completarse para hacer efectivas las disposiciones del Acuerdo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. En tales ámbitos bilaterales sería prioritario progresar en lo que hace al programa de eliminación de aranceles y otras restricciones al comercio y en la aplicación por parte de Venezuela de las normas comerciales vigentes del MERCOSUR.

Otras alternativas regionales

Chile como puerta al Pacífico y los países andinos.

Carta mexicana.

Este mismo enfoque permitirá construir una relación flexible con los demás países sudamericanos con los que el MERCOSUR ha firmado acuerdos de libre comercio.

En tal caso se podrían acelerar las desgravaciones arancelarias y complementarse con otros acuerdos que no estén incluidos en los firmados por MERCOSUR. Esta política tomaría como ejemplo la práctica seguida con Chile donde Uruguay pactó la aceleración del programa de desgravación y firmó un acuerdo en materia de compras públicas.

No obstante las limitaciones prácticas en materia de origen, igualmente deberá seguirse explorando las posibilidades de complementación con Chile, para ingresar a mercados de Asia y el Pacífico. Una posibilidad de interés sería explorar la acumulación de origen entre Uruguay, Chile y México, aprovechando los acuerdos de libre comercio existentes entre los tres países.

Los dos países donde podría comenzarse a profundizar esta política de flexibilidad, serían Perú y Colombia, con quienes además de los temas de comercio de bienes – aceleración de los cronogramas de desgravación y eliminación de limitaciones para la exportaciones agrícolas -, podría incluirse la negociación de acuerdos en materia de servicios, dado que no están en la agenda del MERCOSUR en su conjunto.

En términos generales esta estructura flexible permitiría conservar al MERCOSUR como corazón de la integración económica sudamericana, de forma que las relaciones con los países del continente irradian de este centro.

Para Uruguay, preservar ese centro facilitará la preservación de espacios de relacionamiento especial con Brasil y Argentina que podrían perderse si licuara el MERCOSUR en un proceso de integración más amplio.

Podría pensarse que actualmente ello sólo es posible con Brasil, dado el estado de las relaciones con Argentina, pero esta situación no puede ni debe extenderse indefinidamente.

Paralelamente debería buscarse fortalecer institucionalmente al MERCOSUR, de manera realista, dando preferencia a la creación de un órgano u órganos de conducción político-administrativa del proceso – en términos concretos la existencia de un órgano que pueda expresar el interés comunitario – y al perfeccionamiento del sistema de solución de diferencias, sobre los esfuerzos de construcción de instituciones políticas, que generan mayores dificultades para los Estados Partes. Ejemplo de esto último es la elección directa de los miembros del Parlamento MERCOSUR para lo cual quizás el proceso de integración no tenga la necesaria madurez.

Igualmente debe procurarse fortalecer una agenda política y social en sentido amplio enfocada a la integración en materia de educación, cultura, migración, temas de frontera entre otros.

Con respecto a la agenda puramente política parece necesario fortalecer el diálogo entre los países del MERCOSUR en el marco de la UNASUR, donde se discute la agenda política y de seguridad sudamericana.

México

Más allá de los vínculos con los países de América del Sur, para Uruguay tienen enorme importancia su relación con México. Deberá darse también especial prioridad a la misma y desarrollar las obligaciones previstas en el TLC con este país (servicios y compras) así como eliminar las limitaciones aún existentes al comercio (cuotas).

MERCOSUR y la agenda externa.

Es casi innecesaria la explicación el interés vital que tendría para Uruguay una agenda externa exitosa, dada su vocación agro-exportadora.

En tal sentido las contrapartes necesarias son aquellas que demandan productos agrícolas y alimentos que Uruguay (y todo el MERCOSUR) pueden proveer y que

por razones de competencia no encuentran todo el espacio necesario en el marco del bloque.

Las posibles contrapartes para estas negociaciones son los países importadores de productos agrícolas y agroindustriales como UE, EE.UU. China, Coreas del Sur y Japón.

Siendo realista, la agenda que tiene alguna probabilidad de ser cumplida es la que se refiere a las negociaciones con la UE que tienen una larga historia. En los demás casos por motivos políticos o comerciales no parece ser factible en un corto plazo un acuerdo de libre comercio del MERCOSUR con dichos países.

Para que un acuerdo MERCOSUR – UE sea factible, ambas partes deberían flexibilizar sus respectivas posiciones tanto en el tema de la libre circulación en el MERCOSUR, como en lo referente a los compromisos (amplitud de productos comprendidos y profundidad de la apertura comercial), así como utilizar criterios de flexibilidad temporal, de acuerdo con las posibilidades de cada uno de los socios del MERCOSUR de asumir derechos y obligaciones.

Por el lado europeo debería cambiarse el mandato de negociación para permitir flexibilidades. Igualmente el MERCOSUR debería aceptar estas flexibilidades para lograr reencauzar las negociaciones, para lo cual todos los socios tendrían que adoptar una actitud más positiva a favor de la negociación.

Igualmente en el marco de América Latina parece interesante desarrollar un acuerdo o acuerdos comerciales del MERCOSUR con los países Centroamericanos en un sentido amplio para que incluyan a Panamá y a la República Dominicana.

Fuera de la región otros socios a explorar son los países en desarrollo con los cuales el MERCOSUR ya cuenta con acuerdos de preferencias de escasa significación, la India y SACU. En ambos casos debería buscarse transformar dichos acuerdos en TLC,

En todas las negociaciones de la agenda externa debería procurarse una atención especial a las necesidades de acceso a los mercados tanto de Uruguay como Paraguay. Ello tendría como objetivo compensar, de alguna manera, el hecho de que sus producciones exportables tengan un grado menor de diversificación que las de los otros dos socios y que, estén fundamentalmente concentradas en el sector agrícola, el que presenta problemas mayores para su liberalización por parte de la mayoría de las posibles contrapartes en estas negociaciones.

c. Perspectivas fuera de la región

Nuevo paradigma de negociación con otros países.

Sin caer en la discusión sobre las posibilidades de otorgar flexibilidades a cada uno de los países para negociar individualmente y su compatibilidad con las obligaciones bajo el MERCOSUR, parece a todas luces necesario explorar nuevas vías para permitir el relacionamiento de los países del bloque con terceros.

Para ello podría buscarse formulas que incluyan entendimientos puntuales sobre facilitación de comercio entre MERCOSUR y los Estados Unidos que incluyera la aplicación de mecanismos que eviten el proteccionismo discriminatorio. Ejemplo de

ellos son los aranceles que aplica EE.UU. al etanol que afectan de hecho casi exclusivamente a Brasil

Igualmente, y en este caso de especial interés para Uruguay, la posibilidad de obtener espacios de negociación para realizar acuerdos en otras áreas, como los servicios, que podrían servir de contrapartida a concesiones que se puedan obtener de parte de los EE.UU. en sectores específicos como el cárnico y los textiles. Ejemplo de los mecanismos que puede utilizar ese país son las concesiones otorgadas a los países andinos, del Caribe o países africanos.

Similar enfoque, podría intentarse con China, mediante la negociación de mecanismos de transparencia y facilitación del comercio, incorporando asimismo la promoción de inversiones y el desarrollo productivo conjunto.

IV. Alternativas de políticas comerciales

El enfoque de este artículo parece, a primera vista, indicar una preferencia en lo regional con relación a otras posibilidades de inserción internacional del Uruguay

Analizando el enfoque con más detalle queda claro que se privilegia como solución óptima para Uruguay, el funcionamiento del sistema comercial internacional como mecanismo para su inserción económica internacional.

Es por ello la prioridad que debe mantenerse respecto a los esfuerzos para finalizar la Ronda Doha en la OMC, no obstante las dificultades que ello tiene, especialmente en el corto plazo.

Sin perjuicio de ello, no puede ignorarse la necesidad para Uruguay de una inserción en la región y en su caso a través de la región, que en términos generales debe considerarse como un complemento a su inserción global.

En términos de intereses concretos, Uruguay pertenece al subcontinente latinoamericano, especialmente a su región inmediata. Los vínculos políticos, económicos y sociales, que existen entre Uruguay y los países más cercanos geográficamente preceden al MERCOSUR y se mantendrán aún en la hipótesis que este proceso de integración se detuviera.

Esos intereses deben hacer recordar que la región es más importante para Uruguay, que lo que es nuestro país para la región. Tales intereses pasan no sólo por el comercio, sino también por la energía, la integración física, el cuidado del medio ambiente, sin olvidar la importancia de la integración en materia judicial, cultural, educativa, migratoria y de las sociedades civiles en general.

Estar inserto en esta región y ser parte del MERCOSUR es una carta de presentación y la posibilidad de que Uruguay sea una de las vías para entrar (comercialmente y en materia de inversión extranjera directa) a los mercados regionales. El atractivo para terceros de Uruguay no es el mismo inserto en un mecanismo de integración en la región (MERCOSUR y tratados de libre comercio con otros países latinoamericanos) que aislado.

Ello nos ha llevado a insistir en la necesidad de preservar el MERCOSUR, mejorar su funcionamiento en el corto plazo y profundizar los entendimientos regionales con otros países de América Latina.

Ya anteriormente mencionamos la importancia de los acuerdos del MERCOSUR con terceros para canalizar nuestra producción de origen agropecuario. De forma paralela la región es el complemento necesario para facilitar nuestras exportaciones con mayor valor agregado. Ello lo prueban los cambios en la composición de nuestras exportaciones a Brasil y a otros países Latinoamérica (México y andinos).

Igualmente la región puede ser la plataforma para una diversificación productiva en materia no sólo de bienes, sino a través de la expansión de los servicios (por ej. en materia de logística y audiovisuales) y de los productos del conocimiento (software y biotecnología), que sirva de base a una inserción en los mercados mundiales.

Finalmente está claro que esta alternativa, es un camino que no es excluyente para intentar avanzar en otros mercados globales (EE.UU., China), pero ello será más sólido si lo hacemos ganando espacios de autonomía, basados en entendimientos en la región y no contra ella. Hay espacios que se pueden identificar – se expusieron ut supra algunos ejemplos – y procurar consolidar los mismos. Esta postura también es aconsejada por las tendencias actuales con relación a los TLC´s - sobre todo con EE.UU. que sugieren que las alternativas disponibles pasan por otros caminos.

Contexto general

Cabe señalar finalmente que este análisis ha estado orientado a definir en qué ámbitos globales y regionales Uruguay debe buscar su inserción internacional.

Las otras preguntas que se plantean es de qué manera o cómo se inserta la realidad productiva uruguaya en esos ámbitos y que cambios debe tener la misma para viabilizar esa inserción.

En definitiva la discusión y toma de decisiones que tiene que hacerse, implican definiciones respecto al perfil productivo que debe tener Uruguay para afrontar su proceso de inserción internacional. En tal sentido, nada obsta a que se busque fortalecer el perfil del actual modelo exportador – básicamente agro-exportador – y desarrollar paralelamente un país exportador de servicios y conocimientos. Ello redundaría en un incremento radical de las posibilidades de inserción global del país.