



Estudios del CURI

Ec. Walter Cancela

**LA SITUACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA
Y SU IMPACTO EN URUGUAY**

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

11 de julio de 2013

Estudio No 04/13

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.

LA SITUACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO EN URUGUAY¹

1. Principales rasgos de la situación actual en la Unión Europea

En los últimos 20 años la Unión Europea ha experimentado un vertiginoso proceso que la ha llevado de ser un mercado común de 15 Estados miembro a una unión económica y política que comprende, desde el 1 de julio de 2013, 28 Estados. El inicio de dicho proceso puede marcarse con la aprobación del Tratado de Maastricht (1992), que estableció las bases y la estrategia que conduciría a la conformación del “mercado interior” y la unión monetaria, lo que se concretó 8 años más tarde con la introducción del euro como moneda común a 12 de los miembros de entonces y que es actualmente la moneda común de 17 (próximamente 18) Estados de la Unión, además de otros Estados que, sin ser miembros de ella y sin poder de emisión, la utilizan².

La culminación del rápido proceso, que superó en los hechos la discusión de los años 90 entre los partidarios del “*approfondissement*” y los del “*élargissement*”, se puede ubicar en la friccionada aprobación del Tratado de Lisboa, negociado desde 2001 tras el fallido intento de Constitución Europea, firmado en 2007 por los jefes de Estado y entrado en vigor recién el 1 de diciembre de 2009, tras superar, en segundo intento, el rechazo plebiscitario inicial en Irlanda. En breve, este Tratado amplía las áreas de soberanía compartida entre los Estados, aumenta el poder de las instituciones comunitarias y la capacidad política de un Parlamento elegido directamente por la soberanía popular.

El clima de “euro-optimismo” de los años 90 y principios del siglo, en el cual se desarrolló ese proceso, dio paso, a partir de 2008, a un paulatino deterioro de la confianza en el desempeño de la economía europea y en la capacidad de sus líderes de dar respuestas adecuadas y oportunas a las crisis que comenzaron por golpear la periferia occidental de la Unión³ y que han contaminado al conjunto del sistema, al menos en la eurozona.

Si bien la crisis afecta en forma más virulenta a la eurozona, independientemente de situaciones nacionales diferentes, sus efectos comprenden al conjunto de la Unión. Así, una primera característica a destacar es la **recesión**. En 2012 el PIB de la UE se contrajo 0.3% respecto del año anterior (0.6% en la eurozona)⁴, acompañado esto, con grandes diferencias entre países, de un **creciente desempleo** que alcanzó, en

¹ Este artículo se basa en el informe presentado a la reunión de coordinación regional de las misiones uruguayas en Europa realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en abril de 2013 en Madrid.

² Utilizan el euro con acuerdo vigente con la UE los siguientes Estados: Ciudad del Vaticano, Mónaco y San Marino y, en forma no oficial, Andorra, Montenegro y la provincia de Kosovo.

³ En setiembre de 2008 el gobierno de Irlanda anuncia que la economía entraba en recesión, desatándose la mayor crisis financiera que se extenderá hasta 2010. Le seguirán Portugal, España, Grecia y, más recientemente, Chipre. Otros países, como Italia en primer lugar, muestran asimismo fragilidades.

⁴ Grecia presenta caídas del PIB del 9%, 8% y 7% en los años 2010, 2011 y 2012, respectivamente.

enero de 2013, al 11.8% en la eurozona y al 10.8% en el conjunto de la UE, con picos que superan, como en España y Grecia, el 25%.

Las medidas de ajuste fiscal ortodoxas, la contracción del crédito derivada de las crisis financieras y las consiguientes medidas de resolución de instituciones, el efecto del desempleo y la reducción de ingresos han operado en forma conjunta para deteriorar las expectativas de los consumidores, que han contraído su gasto, y de las empresas, que han reducido sus inversiones y, en algunos casos importantes, conducido al cierre de unidades productivas⁵. Todo ello ha llevado a una **caída de la demanda agregada**.

La segunda característica que presenta esta crisis es que se desarrolla en un escenario de **alto endeudamiento y desequilibrios presupuestales agudos** del sector público, especialmente pero no sólo, en los países más afectados. La deuda pública bruta en 2011 alcanzaba a 88,1% y 83,1% del PIB de la Eurozona y de la UE en conjunto, respectivamente. Esos promedios, altos de por sí, esconden, sin embargo, situaciones aún más graves, como son los casos de Grecia (170,6%), Italia (102,7%), Portugal (108%) e Irlanda (106,4%). Por su parte, el déficit fiscal promedio de los países de la UE alcanzó en 2011 al 4.4%, siendo algo más bajo en la eurozona (4.2%).

Conviene recordar que dos de los cuatro criterios básicos establecidos en el Tratado de Maastricht para el ingreso de un Estado a la moneda común referían, precisamente, al endeudamiento público y al déficit fiscal, ubicando los techos para cada una de estas categorías en 60% y 3% sobre el PIB, respectivamente.

La tercera característica que puede señalarse en esta crisis es el **impacto en el sistema financiero** en varios países de la eurozona, así como en otros Estados miembros. Si bien puede ubicarse el punto de partida de las dificultades del sector bancario en la crisis de las hipotecas de los EE.UU. de los años 2007 y 2008⁶, dicho “virus” encontró campo fértil para desarrollarse en un marco de fuerte crecimiento de la liquidez⁷, en una regulación heterogénea de Estado a Estado y, particularmente, en la alta exposición de los bancos a las deudas públicas combinada con el clásico comportamiento pro-cíclico de éstos, generando burbujas de crédito que agravaron los desequilibrios.

Finalmente, la crisis se desarrolla en un contexto que tiene raíces más antiguas. Europa presenta, desde mucho antes de la crisis un **lento crecimiento de la productividad**, tendencia que se ha agudizado en los últimos años, lo que unido al **crecimiento de los costos laborales unitarios** en relación a sus socios comerciales, confluye en un **deterioro de la competitividad**. Frente a esto, lo

⁵ La siderúrgica Arcelor-Mittal ha cerrado plantas en Francia y en Bélgica. También en este país fue cerrada la planta de Ford en Gante. A ello se suma la cadena de recortes de personal en los más diversos sectores: financiero, aeronáutico, farmacéutico, logística, etc.

⁶ Aunque debe recordarse los episodios del Northern Rock en el Reino Unido y de dos fondos del BNP Paribas.

⁷ El agregado M3 venía aumentando a ritmo creciente, hasta cerca del 14% anual en agosto de 2007, con una fuerte caída del ritmo hasta 0% a fines de 2009.

señalado en relación con el debilitamiento de la inversión⁸ conduce al presente dilema de la política económica europea: ajuste vs. crecimiento.

2. Los problemas prioritarios

Las características de la crisis en la UE plantean a los decisores políticos múltiples problemas, tanto a nivel comunitario como al de los Estados. Como toda crisis integral, donde confluyen desequilibrios fiscales, crisis bancarias, desempleo, caída de la demanda, particularmente de la inversión, y deterioro de la competitividad, los gobiernos se enfrentan a diseñar soluciones inmediatas para los problemas más acuciantes y, al mismo tiempo, estrategias de mediano y largo plazo para resolver los problemas estructurales que están en la base de la crisis.

A corto plazo, las necesidades de recursos para hacer frente a las crecientes necesidades derivadas de las medidas de atenuación de las consecuencias del desempleo, especialmente en los países más afectados por éste, del servicio de las deudas públicas y del sostenimiento del sistema bancario, se enfrentan con la magnitud de los déficit presupuestales en una región con una ya elevada presión tributaria.

Por otro lado, en los países donde la situación es más compleja, todos ellos parte de la eurozona, no se cuenta con instrumentos de política cambiaria. La “solución” de abandono del euro, que posibilitaría el uso de la devaluación (y la consiguiente inflación y ajuste desordenado) para licuar deudas y gastos, no sería eficaz sin una “nacionalización” de las obligaciones (en términos rioplatenses, una “pesificación”), lo cual produciría efectos de contagio en los sistemas financieros de toda la eurozona, y aun de toda la UE y de buena parte del mundo.

En la introducción del euro como moneda común primaron principalmente criterios políticos en una época de optimismo sobre la UE, relajándose la aplicación de los criterios del Tratado de Maastricht, de por sí bastante permisivos, referidos a la disciplina fiscal. La adopción de una política monetaria común (unión monetaria) a 11 Estados originalmente, actualmente 17, y una cierta vinculación (pacto de estabilidad y crecimiento) del resto de las monedas al euro, no fue acompañada de la necesaria coordinación de las políticas fiscales (unión fiscal) ni de la armonización de la regulación bancaria entre los países (unión bancaria). Es así que conviven, en la eurozona, 17 (o más, ya que las regiones tienen amplios grados de autonomía) políticas fiscales y 17 marcos regulatorios y supervisores bancarios con una única política monetaria. Sólo un estricto cumplimiento de los criterios habría impedido que un exceso continuado de gasto se expandiera al sistema bancario y de éste a toda la economía con efectos sobre el sector real.

⁸ La tasa de inversión sobre el PIB en la UE es del 17,9% (18,4% en la eurozona), aunque la inversión no residencial, es decir, excluyendo la construcción de viviendas, no supera el 12%.

En este marco, la imposición de soluciones “quirúrgicas” nacionales (como el paquete recientemente aprobado para el caso de Chipre) probablemente podrá, con un elevado costo social y político, contener el deterioro de los números en los países periféricos, disminuyendo desequilibrios fiscales de corto plazo y limitar las pérdidas en el resto de los países de la Unión. Sin embargo, las medidas de “ajuste” no resuelven los problemas estructurales (económicos e institucionales) que están en la base de la crisis.

Desde el punto de vista **estructural**, los problemas son de dos tipos: económicos e institucionales. Entre los primeros destaca el pobre desempeño de la productividad asociado al incremento de los costos laborales unitarios, el cual está, a su vez, en la base de los desequilibrios fiscales estructurales en un contexto demográfico y cultural altamente exigente. Entre los segundos, la inconsistencia del diseño institucional, ya señalada, del marco de producción de políticas macroeconómicas aparece como el principal problema, asociado a la existencia de diferentes niveles de decisión (comunitario, nacional y regional) con efecto sistémico.

Para hacer frente al primer tipo de problemas estructurales, se han diseñado estrategias y políticas tanto al nivel comunitario (UE) como a nivel nacional en diferentes países. A nivel comunitario, las medidas implementadas incluyen el incremento en la regulación financiera, que contempla aspectos como el aumento de la responsabilidad patrimonial mínima exigida a las instituciones, la tendencia a la separación institucional de las operaciones de negocios corrientes y de las de inversión y la limitación y regulación de las primas a los directores y ejecutivos de las instituciones. Se discute aún el alcance del propuesto supervisor único (unión bancaria). También a este nivel, en materia de política comercial, se desarrolla una estrategia de multiplicación de tratados de libre comercio, abarcando ahora los principales socios comerciales (Japón y EE.UU.) y de impulso a acuerdos plurilaterales en el área de servicios (GATS+) como forma de potenciar exportaciones e incentivar la productividad. Entre las medidas más importantes que afectan directamente a Uruguay, debe destacarse los recortes y redireccionamiento de la cooperación internacional y el rediseño de las concesiones unilaterales del SGP. A nivel interno, las prioridades se centran en la estrategia de innovación, investigación y desarrollo (Horizonte 2020) y en la política de incentivos para la dinamización de las PYME. El capítulo más controversial (tanto entre las propuestas de la Comisión y las posiciones de los grupos parlamentarios como entre aquellas y las organizaciones sectoriales) refiere a las reformas de la política agrícola común (PAC), en el sentido de la disminución de subsidios (aunque continúa representando alrededor del 40% del presupuesto de la Unión), interpretados por muchos analistas, y crecientemente por los tomadores de decisión, como desincentivos a la productividad.

Al nivel nacional, a pesar de los matices que pueden encontrarse, predomina la tendencia a los ajustes fiscales de carácter ortodoxo, con recortes del gasto social (subsidios) e incremento de impuestos. Al mismo tiempo, en varios Estados se ponen en marcha reformas en los sistemas de seguridad social, en particular en lo que

refiere a la duración de los subsidios de desempleo (reduciéndola) y a las tasas de reemplazo de los sistemas de pensión (incrementando la edad de retiro).

3. Las tensiones internas

Como es natural, la crisis provoca o hace aflorar importantes tensiones, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional en los países más afectados. Entre estas últimas, son conocidas las reacciones del tipo de la de los “indignados” españoles, que rápidamente se expandieron por Europa, así como sus expresiones a nivel político, con el caso italiano de Beppe Grillo como ejemplo más notorio.

Pero las tensiones no acaban en el ya clásico enfrentamiento de manifestaciones populares contra políticas que afectan la calidad de vida de amplios sectores de la población. Se evidencian también en el nivel de las instituciones comunitarias y, aun, entre los Estados que componen la Unión, cuyo ejemplo más notorio es la puesta en duda, por parte del gobierno británico, de su permanencia como miembro de la UE (por más que tenga, en gran medida, una motivación principalmente electoral interna).

Las tensiones entre “ajuste” y “crecimiento” han dominado, con matices, las discusiones en el Consejo Europeo, particularmente en las frecuentes cumbres de los últimos meses, encontrando al frente del primer “partido” a la canciller alemana y, del otro lado, al presidente francés. Hasta el presente, ha dominado la primera posición con concesiones menores a la segunda. No obstante, estas tensiones, que afloraron dramáticamente ante la crisis griega, han provocado que las decisiones transitaran largos y friccionados períodos, impidiendo respuestas rápidas como exige una crisis con un componente financiero fundamental, lo que ha tenido impactos negativos en las expectativas de los agentes, tanto a nivel interno como externo.

Como la experiencia muestra, ante crisis financieras las respuestas tardías y contradictorias⁹ alientan expectativas negativas que, a su turno, agravan la crisis original. En el caso de la crisis griega, la negativa principalmente alemana (pero también finlandesa y de otros Estados) a la solución de “federalización” de la deuda griega, muy probablemente haya hecho aumentar los costos directos e indirectos de estabilización de la eurozona, sin contar con el mayor costo soportado por Grecia y, más recientemente, por Chipre. La solución de la federalización, que implicaba una respuesta de “más UE”, probablemente habría evitado la baja de calificación de algunas deudas nacionales (España e Italia, principalmente), con los consiguientes aumentos de los “spreads” de intereses, los “hair-cuts” de la deuda de ambos países y también la confiscación de partes importantes de depósitos en Chipre, con costos fiscales y de reputación muy importantes.

⁹ El caso de la crisis norteamericana de 2008 es paradigmático al respecto, con decisiones de salvataje en un caso y de abandono (Goldman Sachs vs. Lehman Bros.) en otro.

El creciente predominio de los poderes nacionales se ve acompañado de otro factor que contribuye a debilitar el sentimiento comunitario: el papel de la “troika”, compuesta por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, decisores en última instancia de las medidas que se implementan en respuesta de la crisis. Por una parte, las instituciones europeas de la “troika”, acompañadas del eurogrupo (los ministros de finanzas de los miembros de la eurozona, presidido actualmente por el holandés Jeroen Dijsselbloem, el presidente del BCE –el italiano Mario Draghi- y el Comisario para Asuntos Económicos y Monetarios de la UE – el finlandés Olli Rehn-), si bien sugieren medidas, en la práctica se limitan a convalidar los acuerdos (o transacciones) entre los representantes de los Estados más determinante (en los hechos, Alemania y Francia), lo que obviamente debilita la institucionalidad europea. Por otra parte, la troika está integrada por un “extranjero”, el FMI. Ambos factores contribuyen a quitarle legitimidad “europeísta” a las decisiones que de ella surgen y visualizar, a ojos de los ciudadanos europeos, las medidas como imposición externa.

4. Las respuestas a los desafíos

Las respuestas ensayadas hasta el presente para hacer frente a los desafíos, tanto los de corto como los de largo plazo, no parecen tener la dimensión apropiada a la magnitud de éstos.

En efecto, si se consideran los **desafíos estructurales** desde el punto de vista económico, resumidos en la tendencia de la productividad, no es esperable que las medidas de incentivo a las PYMES tengan un impacto determinante sobre la productividad agregada de la economía europea. Por su parte, los acuerdos de libre comercio, si bien permiten ampliar mercados de exportación, también implican compartir una demanda interna debilitada con otros proveedores, siendo su impacto en el PIB agregado un incremento por única vez en cada caso de escasa significación. Incluso, es posible que en el marco de dichos acuerdos, se produzca un desvío de la inversión de empresas europeas hacia localizaciones que aseguran mejores relaciones costo-beneficio.

El sistema de incentivos a la producción agrícola, a pesar de sucesivas reformas y del proceso en curso, no contribuye tampoco a una mayor productividad (y, por consiguiente, competitividad genuina) de dicho sector.

Quizás la respuesta con mayor impacto en la productividad a largo plazo sea el rediseño de la política de investigación orientada a la innovación. Factores que son determinantes sobre la productividad, como la educación y la inversión, no son objeto de políticas específicas, aun cuando esta última muestra niveles insuficientes en relación con las necesidades de crecimiento.

Desde el punto de vista institucional, las respuestas han sido parciales, enfocándose las reformas estructurales principalmente en el sistema financiero, pero

dejando librado a ajustes de corto plazo el plano fiscal. Los cambios regulatorios para el sistema bancario mejoran la red de seguridad del mismo, aunque ésta continúa presentando debilidades derivadas de la coexistencia de competencias comunitarias y nacionales. En el plano fiscal, la “federalización” presupuestaria necesaria para asegurar la consistencia entre las políticas macroeconómicas en la UE, ha sido sustituida por normas ortodoxas de disciplina fiscal para las cuales no existe un “guardián” comunitario, sino el simple juego de poder de los Estados, en cuyas manos queda el manejo independiente de las finanzas públicas.

Si se consideran los **desafíos de corto plazo**, como el pronunciado aumento del desempleo y la crisis financiero-fiscal en curso, las medidas adoptadas no parecen estar conectadas con un marco integral y, más bien, dan la sensación de respuestas apresuradas (a pesar del tiempo que insume su adopción) a problemas urgentes. En relación con el desempleo, prácticamente no existen medidas específicas, salvo acciones de emergencia para mitigar sus consecuencias inmediatas. En relación con el ámbito financiero-fiscal, las medidas adoptadas en los países afectados son diversas, pero sus resultados son dudosos en términos de control de la situación. En aquellos países, como Irlanda, Portugal, España y Grecia, que procedieron a ajustes presupuestarios de gran magnitud, el esfuerzo de recorte de gastos e incremento de impuestos no se refleja en igual medida en las cifras del déficit fiscal. En Chipre, donde además se produce un quiebre de las reglas de los contratos financieros, los resultados están por verse, pero la consecuencia inmediata es una profunda herida en la confianza, base de toda estructura financiera, la cual afecta el conjunto de expectativas, trasladándose al plano real de la economía.

La crisis aún no está resuelta y las tensiones continúan, agudizándose frente a procesos electorales, especialmente los que tienen lugar en los países de mayor peso económico y político. Tales son los casos de Alemania y el Reino Unido, cuyos gobiernos se enfrentan a elecciones en breve. La resolución del dilema entre ajuste y crecimiento no es sencilla, ya que con ajustes de tipo ortodoxo no se garantiza y, en la práctica, se compromete el crecimiento y, por otro lado, las condiciones de alto endeudamiento y desequilibrios fiscales agudos no hacen viables políticas keynesianas tradicionales de shock.

5. La política exterior

En el frente externo, las competencias atribuidas por el Tratado de Lisboa al Servicio Europeo de Acción Exterior, bajo la dirección de la británica Catherine Ashton, han trasladado los asuntos de política exterior y de seguridad desde el ámbito casi exclusivo de los Estados a un ámbito híbrido, donde se confrontan a veces los intereses y visiones “comunes” (es decir, de los funcionarios de Bruselas) con los intereses –o visiones- particulares de ciertos Estados miembros.

La dificultad en coordinar los intereses de todos los Estados miembros en ámbitos que requieren rápida reacción, como la OTAN (Afganistán), intervenciones militares específicas (Mali) o en Consejo de Seguridad de las NN.UU., le ha valido la descripción de “gigante económico y enano político”.

Los temas que preocupan prioritariamente en este campo tienen que ver con la evolución de los procesos políticos en el norte de África, el Medio Oriente y las tensiones con Corea del Norte, a lo que se ha agregado recientemente la situación en Mali. Una agenda comentada de dichos temas prioritarios de la política exterior europea puede presentarse como sigue:

- **Egipto** - En un contexto de transición difícil, luego de la revolución, y de crisis económica, la UE sigue pidiendo calma y diálogo entre las partes y sostiene los esfuerzos para que se concluya un acuerdo entre Egipto y el FMI, que permita a la UE proveer fondos a ese país. Ante el derrocamiento del gobierno de Morsi, más allá de la opinión que éste pudiera merecer, Lady Ashton urgió a Egipto a volver rápidamente al proceso democrático con la celebración de elecciones y con la aprobación de una constitución y evitó hablar de golpe de Estado en el país, pidiendo a la "nueva administración" que sea incluyente.
- **Irán** - La UE ha manifestado su preocupación sobre el programa nuclear iraní y exige que cumpla con sus obligaciones internacionales. La posición de la UE es la de encontrar una solución a través del diálogo aplicando, a su vez, sanciones como forma de presión. Lamentablemente, dichas sanciones han probado ser muy poco efectivas.
- **Siria** - Desde el inicio de las protestas en Siria (marzo 2011) la UE ha llamado a poner fin a la violencia y reclamó la retirada del ejército sirio de las ciudades y pueblos sitiados a la vez que ha demandado la introducción de reformas democráticas y la puesta en marcha de un diálogo nacional. Desde entonces, la UE ha introducido medidas para presionar al gobierno sirio y ha solicitado al Presidente Bashar Al – Assad que abandone el Gobierno para permitir una transición democrática de acuerdo al plan de acción adoptado por la Liga de Estados Árabes.
- **Palestina**: El objetivo de la Unión Europea es una solución de dos Estados. Es decir, la existencia de un Estado Palestino democrático y viable conviviendo con el Estado de Israel. En el mes de octubre de 2012, se aprobó un Plan de Acción Conjunto entre la UE y la Autoridad Palestina, en el cual se prioriza el establecimiento de un acuerdo de asociación entre la UE y el futuro Estado de Palestina, la creación de un Estado de Palestina basado en el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos, el mantenimiento del financiamiento y el desarrollo económico del territorio palestino ocupado entre otros.

- **Corea del Norte** - La Baronesa Ashton señaló ante el Parlamento Europeo que este país sigue siendo uno de los países hostiles hacia sus vecinos y que, mientras su pueblo sufre, el régimen gasta sus recursos en armamento, determinado a continuar su programa de desarrollo de armas nucleares balísticas. En estas circunstancias la UE apoya las sanciones contra Corea del Norte
- **Mali** - La UE apoya al gobierno en la puesta en marcha de la transición, que apunta al retorno del orden constitucional y al pleno restablecimiento del estado de derecho.

De la enumeración precedente resulta claro que América Latina no es una prioridad de primer orden en el ámbito político de la UE. El diálogo transatlántico con los EE.UU., China y Asia emergente en general y África, en especial el Magreb y el Mashrek, están claramente delante de nuestro continente en cuanto a interés político de la UE.

No obstante, la creciente importancia de Brasil, que al igual que México tiene un diálogo estructurado en el marco de una asociación estratégica, mantiene a la región en la atención de la UE. El proceso de cumbres bi-regionales, unido a la consolidación de ámbitos regionales como la UNASUR y, en particular, la CELAC, constituye un espacio de diálogo entre ambas regiones sobre temáticas de alcance global, cuya agenda se establece en dichas cumbres. A pesar de ello, y de las declaraciones de los jefes de Estado, los resultados efectivos son aún escasamente significativos en términos de impacto real.

6. Los efectos externos: implicaciones para Uruguay

Siendo la Unión Europea la principal potencia comercial del mundo, con un quinto aproximadamente de los flujos de exportaciones e importaciones, es natural que tanto la actual situación de estancamiento en sí como las políticas implementadas tengan impactos sistémicos globales.

El primero y principal tiene que ver con el efecto de la recesión sobre la demanda de importaciones. Si bien la UE no ha adoptado medidas de corte proteccionista de tipo arancelario o administrativo (licencias), en línea con los acuerdos del G20, el creciente número de barreras técnicas, la mayoría de ellas vinculadas al comercio de productos agrícolas, contribuyen a dificultar las ventas hacia esa región. En el mismo sentido operan los efectos de las políticas de ajuste del gasto, que deprimen la demanda interna, no sólo de importaciones sino también de bienes locales.

En agricultura y en particular en muchos productos que conforman la oferta exportadora nacional, se observa una creciente politización de las barreras no

arancelarias al comercio, particularmente en las medidas sanitarias, fitosanitarias y medio ambientales. Al respecto, el acceso al mercado europeo, inclusive bajo el esquema de un TLC, se ve seriamente afectado por una tendencia a orientar las conclusiones científicas a los intereses políticos dominantes (principalmente en el Parlamento). Esto puede ser observado en el establecimiento de límites máximos de residuos, prohibición de sustancias (fertilizantes), organismos genéticamente modificados (OGM), huella ambiental y de carbono, entre otras.

El segundo impacto se relaciona con los efectos de la inestabilidad financiera en la UE, en un contexto en que la situación fiscal de los EE.UU. no luce sólida, que se transmite vía globalización financiera a todo el mundo, alentando comportamientos especulativos de los capitales que buscan rendimientos altos y rápidos aun a costa de mayores riesgos.

Por su parte, la situación de desempleo ha llevado a endurecer las políticas migratorias, afectando a los inmigrantes ya establecidos en forma directa y limitando el ingreso de nuevos. Este factor ha alentado, asimismo, el crecimiento de movimientos políticos xenófobos en varios países de la Unión.

Finalmente, para no señalar más que los principales, la visible dificultad para alcanzar rápidamente acuerdos a nivel comunitario, junto con los efectos de las políticas nacionales aplicadas en los países más comprometidos, ha llevado a una expansión y profundización de demandas independentistas en diversas regiones de Europa, siendo las más notorias las presentes en España (principalmente Cataluña y Euskadi, pero no sólo), en Bélgica (Flandes) y en el Reino Unido (Escocia).

Los efectos directos e indirectos de la crisis europea sobre nuestro país tienen diferentes dimensiones.

Desde el punto de vista **comercial**, si bien luego de la caída pos-crisis inicial registrada por las exportaciones uruguayas en el año 2009 se retomó el crecimiento hasta 2011, nuevamente cayeron en 2012 a los niveles de aquel año. En cambio, desde entonces el saldo comercial se viene reduciendo de año en año, hasta alcanzar valores negativos en 2012. La tendencia alcista de los cinco principales productos exportados a la UE¹⁰ se interrumpe en este último año, mostrando valores estancados (en madera y carne) o en descenso (para el resto).

En el corto plazo, las medidas adoptadas a nivel comunitario en relación con el SGP no afectarán significativamente los grandes números de nuestro comercio con la UE. Sin embargo, tendrán un importante impacto sobre algunos sectores, cuyas exportaciones se dirigen históricamente en forma importante a ese mercado. Tales son los casos de los cítricos (con casi el 80% de sus exportaciones a la UE), la pesca, la carne equina y los cueros destinados a la industria automotriz. Esto se agrega al impacto de decisiones aparentemente no vinculadas con la crisis, como el fallo de la Corte Europea de Justicia en relación a los OGM en cultivos atractivos para las abejas

¹⁰ Lana, semillas, madera, carne y pasta de madera, en ese orden.

que ha limitado fuertemente el ingreso de miel uruguaya, como lo ha hecho también con otros proveedores (Brasil, Argentina, EE.UU.).

En el mediano plazo, la multiplicación de TLC de la UE con países cuya producción compite con la uruguaya en determinados sectores, sumada a la pérdida de preferencias, profundizarán las dificultades competitivas de nuestro país en ese mercado en la medida en que no se logre avanzar y concluir el Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR.

Los efectos negativos de estas tendencias sobre las exportaciones uruguayas no deben minimizar, sin embargo, algunos avances logrados en nuestra relación comercial como lo son, en términos concretos, la habilitación de nuestro país como proveedor de carne de alta calidad en la llamada “cuota 481”, compartida con EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda y el establecimiento de un “diálogo sanitario” entre las autoridades competentes de ambas partes (DG SANCO y MGAP). A ello debe agregarse el capital inmaterial que significa la reputación de nuestro país, tanto entre las autoridades europeas como entre los operadores, de seriedad y confiabilidad.

La multiplicación de TLC puede tener también efectos sobre el direccionamiento de los **flujos de inversión** de las empresas europeas en el exterior. Por una parte, la búsqueda de rentabilidad mediante la deslocalización de sus procesos en otros países para la venta en la UE encuentra condiciones más favorables en aquéllos con TLC, a condiciones restantes comparables. Por otra parte, en la medida en que el tipo de TLC que negocia la UE incluye capítulos vinculados a la apertura y liberalización de servicios y compras públicas, se abren en esos países oportunidades ampliadas de inversión para empresas europeas en dichos sectores.

En ausencia de un TLC, nuestro país podrá continuar atrayendo inversión europea, cuyas magnitudes pueden ser importantes para Uruguay, pero marginales en términos de los flujos que se dirijan a los países centroamericanos y a la Alianza del Pacífico. Para ello, será necesario mantener la estabilidad macroeconómica y la seguridad jurídica, y avanzar en materia de infraestructura y educación.

Finalmente, si bien su impacto es menor en cuantía, la “graduación”¹¹ del Uruguay en el marco de la política de **cooperación** de la UE reduce las opciones para el financiamiento de acciones que han tenido un significativo impacto cualitativo, como lo son los programas “Uruguay Integra”, orientado a profundizar la cohesión social, y “Uruguay Innova”, dirigido a desarrollar y consolidar un sistema nacional de innovación, ambos factores clave en contribuir al desarrollo sustentable.

De este análisis somero pueden extraerse las que podrían ser prioridades de Uruguay para hacer frente a las consecuencias y tendencias señaladas. Por un lado,

¹¹ Uruguay, junto a la mayoría de los países de América del Sur, queda excluido como beneficiario efectivo de los programas de cooperación bilaterales de la UE, sobre la base del criterio de la renta per cápita calculada por el Banco Mundial, ya que es considerado entre los países de “renta media alta”.

está claro que debe continuarse con la prioridad asignada a la negociación del Acuerdo UE-MERCOSUR, realizando todos los esfuerzos para una conclusión exitosa del mismo. Sin perjuicio de ello, deberían explorarse alternativas de “segundo óptimo” para el caso en que no sea posible lograrlo. Por otro lado, es crucial mantener y profundizar la imagen del Uruguay como territorio y sociedad abiertos e instituciones sólidas, previsibles y eficaces. Ello permitiría no sólo mantener al país en el “radar” de los inversores, sino colocarlo en posición de socio potencial en los programas de cooperación al desarrollo y cooperación científica en el marco de un esquema de cooperación triangular vinculada a la Sur-Sur.

Walter Cancela¹²
Julio 2013

¹² Embajador ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo y Jefe de Misión ante la UE. El autor agradece los comentarios y aportes de los funcionarios de la Misión, Ministro Carlos Sgarbi, Primer Secretario Martín Alvez y Segundo Secretario Ignacio González. Sin embargo, las opiniones vertidas y los eventuales errores son de su responsabilidad exclusiva y no compromete más que al autor.