



ISSN: 2393-6215

Uruguay en la región

Gonzalo Pérez del Castillo

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

Abril 2023

Foro Libre CURI

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros y Colaboradores. El contenido y las opiniones de los "Estudios del CURI", "Análisis del CURI" y "Foro Libre CURI" constituyen la opinión personal de sus autores

Uruguay en la región

La pandemia del COVID-19, así creímos muchos, iba a servir para instalar definitivamente la idea de un mundo globalizado. Nada podría haber dado una prueba más convincente de la ya irrevocable relación de interdependencia de todas las naciones, sin excepciones. No resultó ser así. Un obsesivo presidente estadounidense ahondó su política de «*America First*» (como si hubieran dudas que así fuera) y desató un ataque contra los organismos internacionales en su conjunto, en particular aquellos que se ocupan de la seguridad, de la salud y del comercio. Cuando iba terminando la amenaza de la pandemia, una absurda invasión en Ucrania, tan previsible como evitable, se interpuso en el camino de generar un orden internacional basado en el respeto de reglas acordadas por todos. Da la impresión que volvemos a una nueva «Guerra Fría», que no fue tan fría para nuestro continente, por lo que deberemos cuidarnos bien de no repetir la experiencia. En lo económico, el nuevo orden internacional pretende ser muy parecido al viejo, con bloques liderados por países privilegiados que otorgan preferencias y favores según les convenga. La diferencia es que habrá que darle un mayor espacio y respetar a mil cuatrocientos millones de chinos, no porque sea justo, sino porque el país se ha convertido en una potencia. Los demás (hindúes, árabes/musulmanes, africanos, latinoamericanos y asiáticos/polinésicos) nos veremos casi seguramente obligados a jugar con las reglas de juego que nos impongan.

Una visión global de por dónde van las cosas no es ajena al discurso de si los latinoamericanos debemos enfrentar el futuro como países individuales o como región. A lo largo de toda mi vida fui un defensor de la Patria Grande, y lo sigo siendo, a pesar de las acusaciones de «utópico» que debo enfrentar en los debates radiales en los que participo semanalmente desde hace más de tres lustros. Si nosotros fuéramos capaces (que nunca lo hemos sido) de negociar conjuntamente la enorme magnitud de bienes y servicios que producimos y consumimos anualmente se nos respetaría, en pocos años, tanto como hoy se respeta a China. Hemos sido totalmente ineptos para realizar esa «utopía» y, si bien los factores externos jugaron y siguen jugando en contra, la responsabilidad principal es nuestra. Con la colorida variedad de líderes políticos latinoamericanos con los que nos encontramos en la actualidad es impensable mantener estas aspiraciones. Debemos conformarnos con este *realismo pragmático* que nos aconseja descartar cualquier sueño *utópico*. Lo más probable es que sigamos discutiendo y chocando entre nosotros por temas tan trascendentales como si somos más de derecha o de izquierda, estatistas o libremercadistas, mayormente descendientes de indígenas autóctonos o de extranjeros venidos del mundo. Ciertamente es que, a esta altura, ya hemos probado prácticamente todas las ideologías, los modelos económicos y las variedades de ADN de nuestros gobernantes. Nada ha liberado a Latinoamérica y el Caribe de ser un continente políticamente dependiente, económicamente subdesarrollado y socialmente desigual. Por más que ello duela, debo admitir que mis opositores tienen sobrados motivos para concluir que una Patria Grande, como digna alternativa, es de muy difícil realización.

Así es la región en la que estamos y estaremos y en la que debemos procurar desarrollarnos en lo político, económico, social, científico y cultural. El Uruguay no es un país típico ni representativo de la región. Tal vez ningún país latinoamericano o caribeño lo sea. Eso no representa un impedimento. Ni los europeos ni los chinos ostentan mayores grados de homogeneidad. Uruguay es

un país más]desarrollado» en el sentido que tiene instituciones políticas más estables; una administración pública que llega con servicios de educación, salud y seguridad a todo el territorio; posee recursos naturales suficientes para abastecer las necesidades básicas de su población y no vive con la amenaza de grupos guerrilleros, de cárteles del crimen organizado o de desastres naturales recurrentes. En realidad, cuando Alfred Sauvy, el demógrafo/antropólogo/economista francés, acuñó el término «*Tiers Monde*» en 1952 (mal traducido a «Tercer Mundo» en todos los idiomas) para designar a los países pobres y marginales, ni Uruguay ni Argentina entraban en esa categoría. Uruguay tiene condiciones para ser un país ejemplar en América Latina pero por el reducido tamaño relativo de su población y peso económico en la región Uruguay no lograría ser aceptado como un país líder.

Para que la región latinoamericana adquiera mayor peso y poder de negociación frente al mundo resulta necesario que los países de mayor peso sean capaces de ejercer una función de liderazgo; una función equivalente a la que ejercieron Francia y Alemania en la comunidad europea. En la actualidad, tal responsabilidad sólo podría ser asumida por Brasil o México. La Argentina de hoy, lamentablemente, no está pudiendo lidiar con los problemas para gobernarse a sí misma. México, desde hace décadas, ha vinculado su destino a los de la América del Norte, a la que pertenece. Es difícil que México desee tener una representación de América latina si no es exclusivamente en función de mejorar su poder de negociación con los países del norte. En buena medida, lo mismo podría decirse de Brasil. La historia reciente indica que a Brasil le interesa el resto de la América del Sur en la medida en que tal asociación fortalezca la capacidad de negociación del Brasil y sus objetivos de inserción internacional. Es conocido que ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha sido un objetivo permanente de Itamaraty. Da la sensación que Brasil aceptaría una decisión en tal sentido, mismo si esto significara una reducida cuota de representación para los demás países de América Latina y el Caribe. Parafraseando a los estadounidenses: «What is good for America is good for the world»; los brasileros se han auto convencido que lo que es bueno para su país es bueno para América Latina. En realidad, bien podría ser así y valdría tanto para México como para Brasil. En el caso europeo Francia y Alemania, al unir fuerzas con las demás naciones de Europa, se aseguraron un lugar para que sus intereses estuvieran representados en las reuniones de las grandes potencias: los Estados Continentes (USA, Rusia, China). Los dos países líderes europeos resultaron así favorecidos, pero tuvieron la inteligencia de permitir que los demás países de la comunidad obtuvieran grandes beneficios de tal asociación. Tal no ha sido el caso de los acuerdos de integración o asociación que caracterizaron a nuestra región, lo cual nos permite entrar en el tema del título.

Uruguay debe, en este complejo escenario, desarrollar su política de inserción internacional. Luego de haber negociado en detalle nuestra relación con los demás países de la región en el marco de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) logramos acuerdos comerciales de alcance parcial con nuestros dos poderosos vecinos. El PEC (Protocolo de Expansión Comercial) con el Brasil y el CAUCE (Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica) con la Argentina. Tales convenios quedaron superados al firmarse el Tratado de Asunción establecido en el MERCOSUR en marzo de 1991. Este Tratado, que pretendía formar un mercado común entre sus miembros integrantes, no logró su objetivo. Tampoco se pudo establecer una efectiva unión aduanera ni una verdadera zona de libre comercio. La mentalidad proteccionista

de los dos países líderes no permitió una apertura al mundo. Prevaleció la idea que no se podía exponer a la competencia internacional aquellas industrias que son importantes para la economía argentina y brasilera. El MERCOSUR produce en cantidades aún mayores la casi totalidad de los principales productos, principalmente agro-forestales, que el Uruguay exporta. El Uruguay necesita acceso preferencial a mercados para sus principales productos, pero sus socios del MERCOSUR le indican que no puede negociar bilateralmente ningún acuerdo comercial. El Uruguay debe entonces exportar sus principales productos pagando aranceles altos, lo cual limita la competitividad de los mismos.

El gobierno del Presidente Lacalle Pou entendió que tal situación de encierro no era favorable ni para el MERCOSUR ni para Uruguay. Tampoco era aceptable aplicar estrictas reglas de conducta que rigen el MERCOSUR cuando tal mercado común no existe y la Unión Aduanera nunca funcionó como debiera. Decidió, por lo tanto, comenzar negociaciones bilaterales con China y otros países para lograr acuerdos de libre comercio. También inició el proceso de adhesión de Uruguay al CPTPP (Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico). Últimamente, propuso que se creara una zona de Libre Comercio para toda América Latina y el Caribe.

Ninguna de estas soluciones es sencilla. El tratado de libre comercio con China tenía, como expresé en distintas oportunidades, muy pocas probabilidades de éxito. Sigo convencido de que no fue un paso en la dirección correcta. En primer lugar porque, para «flexibilizar» el MERCOSUR, se podría haber intentado hacerlo con un país que no fuera el mayor socio comercial del Brasil y el segundo de Argentina (el primero es Brasil). En segundo lugar, porque el Uruguay ya destina aproximadamente un 30% de su oferta exportable a China. Con aranceles más bajos podríamos seguramente aumentar esa cuota pero cabe la pregunta: ¿hasta cuánto? En tercer lugar, porque resulta de toda evidencia que el mercado de tres millones de uruguayos no puede representar interés alguno para la República Popular China. El tal acuerdo comercial podría acarrear algunas condiciones (no necesariamente comerciales y no aplicables de inmediato) que aún desconocemos. En cuarto lugar, y volviendo al punto original de esta ponencia con respecto a la formación de nuevos grandes bloques políticos y económicos a nivel mundial, un país como el Uruguay debe medir sus pasos muy cuidadosamente. La República Popular China está llamando al diálogo, la negociación y la paz y expandiendo considerablemente su presencia comercial y política en el mundo; la Unión Europea no logra ponerse de acuerdo sobre si considera que el Acuerdo con el MERCOSUR favorece o no al mundo occidental (¿consideran los europeos a América Latina como parte de la cultura Occidental?); los estadounidenses deben volver a convencer al mundo que un «*Rules Based International Order*» es deseable y posible aún cuando las «*rules*» no sean dictadas exclusivamente por ellos.

Adherir al CPTPP es, en mi opinión, una muy buena opción para el Uruguay. Desconozco si nos hemos acercado a los países latinoamericanos del Pacífico para solicitar su consejo y su apoyo. Deberíamos haber estudiado las posibilidades concretas que nos ofrece ese conjunto de mercados desde hace años. Si tales condiciones fueran definitivamente beneficiosas y, además, fuéramos aceptados para comenzar negociaciones con fines de integrarnos al Acuerdo entonces deberíamos presentar nuestro caso concreto ante el MERCOSUR y ver qué reacción obtenemos. No veo el beneficio de ir anunciando este u otros acuerdos cuando no tenemos más que arreglos de intención. No aporta beneficio alguno y genera confrontaciones prematuras e innecesarias.

Al proponer una zona de libre comercio para todo el continente el presidente Lacalle Pou dobla la apuesta, marca un perfil propio y sale al cruce de aquellos que piensan que, con Lula a la cabeza, asistiremos a un renacimiento de la UNASUR y del proceso de integración. Ya he dicho que Brasil debe cambiar radicalmente su enfoque si pretende ser un auténtico líder regional. Con respecto a la integración plena de Bolivia y Venezuela al MERCOSUR no tengo una opinión formada, pero tendría una pregunta: ¿integrarse exactamente a qué?

La opción sigue siendo si el Uruguay debe optar preferencialmente por la región o actuar como país independiente. La segunda opción no resulta posible con las ataduras que Uruguay tiene (o sus socios dicen que tiene) en la actualidad. Uruguay posee la ventaja de que en un radio de menos de mil kilómetros de Montevideo habitan decenas de millones de personas con tal vez el mayor poder adquisitivo de América Latina. El efecto que tal situación ha ejercido sobre el desarrollo económico (ej.: sector turístico) de nuestro país es innegable. Irse del barrio no es negocio. Nos queda por definir: ¿qué es el barrio? ¿Se trate de MERCOSUR, UNASUR, CELAC u OEA? ¿Son barrios distintos? Y, ¿quienes «mandan» son distintos? La situación en el mundo, como hemos visto, tampoco está muy definida. Como país chico que somos tal vez nos quede solo trabajar y trabajar y negociar y negociar.

Gonzalo Pérez del Castillo
Abril de 2023