

La economía política de la inserción internacional del Uruguay

Editado por José Raúl Perales*, Asociado Senior

Las decisiones de política comercial en una economía pequeña, abierta y altamente dependiente del comercio internacional son por lo general tema de alta sensibilidad para actores políticos y la sociedad en general. En momentos de una intensa crisis económica internacional, y de cara a unas elecciones presidenciales como es el caso de Uruguay en 2009, las perspectivas sobre los escenarios económicos internacionales y las opciones de política cobran singular importancia.

Para discutir estas opciones, sus implicaciones y lecciones para la integración regional y la política comercial en América del Sur, el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for International Scholars y el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (C.U.R.I.) llevaron a cabo el seminario “La Economía Política de la Inserción Internacional del Uruguay”, en Montevideo, Uruguay, el día 14 de septiembre de 2009.

El programa del seminario incluyó tres paneles de naturaleza predominantemente técnica, con distintos temas para el debate relacionados con el tópico del seminario. En cada uno de ellos se contó con la presencia de destacados profesionales, nacionales y extranjeros, que brindaron sus análisis y sus distintos puntos de vista sobre la situación actual. Adicionalmente, hubo un cuarto panel de naturaleza más política, en el cual representantes de cuatro partidos políticos del Uruguay -Frente Amplio, Partido Colorado, Partido Independiente y Partido Nacional- expusieron su visión acerca

de la inserción externa del Uruguay en el ámbito multilateral y regional.

La apertura del seminario estuvo a cargo de Sergio Abreu, Presidente del C.U.R.I., y de José Raúl Perales, del Programa para Latinoamérica del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Abreu subrayó la importancia de hacer un alto en el camino de la campaña electoral en el cual poder reflexionar con técnicos y especialistas de primer nivel en América Latina, sobre la economía política de la inserción internacional del Uruguay, y así poder repensar entre todos el Uruguay del año que viene. A este país le atribuyó la triple condición de abierto, vulnerable, y asimétrico. Abierto a las nuevas condiciones en la economía, vulnerable a los efectos de la globalización, y asimétrico, ya que cualquier circunstancia que afecte al Uruguay central o periférico, no afecta el andar normal de la región, pero cualquier circunstancia que afecte la región o el mundo, afecta al país.

Por otra parte Perales remarcó que uno de los objetivos del Programa Latinoamericano del Wilson Center, es generar conocimientos e intercambio de ideas en Washington y en América Latina sobre los retos políticos, económicos e institucionales que genera la implementación de acuerdos comerciales. Indicó también lo oportuno del caso uruguayo en la actual coyuntura internacional, ya que si bien la crisis económica mundial surge en el mercado financiero, en Latinoamérica la crisis ha sido

*El editor agradece a Mario Durán Cozzo de ALFA Consultores por proveer un resumen de la reunión.



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars

LATIN AMERICAN PROGRAM



fundamentalmente comercial. Por lo tanto al tener este país una economía abierta y pendiente del comercio exterior, sumado a que se encuentra en campaña presidencial, se presenta como un caso de particular importancia para entender la confluencia de estas variables.

Panel 1: Uruguay y el MERCOSUR: ¿Lecciones aprendidas?

Carlos Luján, docente de la Universidad de la República (Uruguay), realizó una exposición con sentido general de la economía política. En la misma invitó a los presentes a pensarse en el 2030, en el que presagió un multi-polarismo asimétrico entre los Estados Unidos, Europa, y China. En este nuevo escenario resaltó la importancia de Brasil/Sudamérica, en un mundo donde los bloques políticos y las regiones son claves, y por lo tanto, “lo que hagamos en términos de construcción regional, hace a nuestra significancia o insignificancia de acá a 20 años”. Además sentenció que un nuevo Bretton Woods era necesario, ya que para el 2030 habrá un capitalismo mucho más regulado que el de estos días, en el cual los bancos centrales (nacionales y regionales) tendrán un papel relevante. De igual manera pronosticó que la importancia en los temas de seguridad seguirá creciendo, y en particular remarcó la importancia de la relación comercio-seguridad. Asoció a esto último la reestructuración del Consejo de Seguridad de la ONU y la posible

integración de un asiento permanente en el mismo de Brasil, o en su defecto de la región, por lo que en relación a la seguridad también hay una discusión de economía política y de cómo se posicionan Brasil y la región en este escenario.

Respecto a la región, y en particular el MERCOSUR, remarcó el difícil desafío que éste tiene, refiriéndose a la ampliación hacia el resto de Sudamérica sin haber profundizado la integración del bloque. Mirando hacia adelante imaginó la posibilidad de que en la década del '10 se puedan destrabar las negociaciones con la Unión Europea y lograr acuerdos con Estados Unidos, y en la década del '20 poder acordar con países del Asia como Japón, China, y Corea. Esto será posible únicamente siguiendo una trayectoria virtuosa de acumulación progresiva en aquellos espacios en los que es posible avanzar.

Concluyó su ponencia resaltando la importancia de tener un objetivo común entre los países miembros del bloque, señalando que esto se logra únicamente con confianza en el resto de los Estados. Agregó que la confianza necesita de instituciones, y que la misma no debe estar basada en las relaciones entre los Presidentes o en las afinidades ideológicas.

Pedro da Motta Veiga, director del *Centro de Estudos de Integração y Desenvolvimento* y consultor permanente de la Federación Nacional de Industria

THE LATIN AMERICAN PROGRAM and its institutes on Mexico and Brazil serve as a bridge between the United States and Latin America, providing a nonpartisan forum for experts from throughout the region and the world to discuss the most critical issues facing the Hemisphere. The Program sponsors research, conferences, and publications aimed at deepening the understanding of Latin American and Caribbean politics, history, economics, culture, and U.S.-Latin American relations. By bringing pressing regional concerns to the attention of opinion leaders and policymakers, the Program contributes to more informed policy choices in Washington, D.C., and throughout the Hemisphere.

The Latin American Program's trade initiative explores the political economy of free trade agreements in the United States as well as in Latin America. Because trade-related reforms take place in the context of economic dislocations throughout the region, they have generated unprecedented debate over winners and losers in the process of globalization. Through comparative research and public dialogue, the project seeks a deeper understanding of the distributional impacts of free trade and related public policies to enhance the positive impacts of trade liberalization.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027

tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001

www.wilsoncenter.org/lap

de Brasil, dirigió su discurso a discutir sobre el MERCOSUR económico, ya que en un proceso de integración, el tema central es la economía y el comercio. De no ser así “poca cosa concreta más allá de la retórica”. Y el problema es que el MERCOSUR económico no funciona hace rato.

Se refirió al origen del MERCOSUR como causa de un movimiento de liberación comercial en los países miembros en la década de los '90 y remarcó una de las características de este acuerdo, que es la opción de haber elegido un modelo de integración del tipo evolutivo (a diferencia del NAFTA). Este modelo permitió al bloque comenzar con gran dinamismo, con una conclusión relativamente exitosa en el área comercial, pero desde el año 1997/1998 encontró crecientes dificultades para avanzar. Esto se debe entre otras cosas a la calidad y la cantidad de la interdependencia económica, pero en este caso particular sobre todo hay que apuntarle a la calidad de la misma, ya que lo más llamativo en el MERCOSUR es la asimetría de la interdependencia, en la que dos países grandes dependen poco de la región, y dos países pequeños dependen mucho de la región. Esto genera una “asimetría de incentivos para profundizar la integración”, en la que Paraguay y Uruguay son los que tienen más incentivos para “invertir” en un proceso de integración.

Da Motta Veiga mencionó algunos factores condicionantes del éxito/fracaso de un proceso evolutivo. Entre ellos remarcó que se requiere un compromiso por parte de los países de ceder un poco de soberanía económica. Del mismo modo, mencionó que el Tratado de Asunción (el cual dio origen al MERCOSUR) es demasiado genérico, destacando las diferencias con el Tratado de Roma (el cual dio origen a la Comunidad Europea) que es mucho más específico. Explicó además que de no desarrollar una visión regional, “una quinta Visión” sumada a las otras cuatro nacionales, el proceso de integración llega a un punto que no avanza. Aclaró sobre este aspecto que no se refería necesariamente a supranacionalidad, sino a intergubernamentalidad. Otro factor es el grado de adhesión de los Miembros al liberalismo económico, ya que es una condición absolutamente necesaria para avanzar en la integración.

Respecto de la situación actual de Brasil, señaló que la política exterior de su país tiene una visión mucho más política que económica y citó a la UNASUR como ejemplo de ello. Esto se debe a

la intención de asumir un rol de “global player” [jugador global]. Es por esto que se “redujo el peso de América del Sur pero sobre todo del MERCOSUR, en las preocupaciones de Brasil.”

Álvaro Ons, Director de la Asesoría Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay), comenzó refiriéndose a la inserción económica internacional y el rol del Uruguay y del MERCOSUR. Respecto a esto manifestó que los objetivos dependen de las características de cada país, y que en el Uruguay, el MERCOSUR es un componente esencial de la estrategia de crecimiento y desarrollo por diversos factores, entre ellos, el pequeño tamaño económico, la insuficiencia de capitales nacionales, la ubicación geográfica, y los compromisos asumidos en acuerdos internacionales.

Para lograr un crecimiento sostenido es necesaria la expansión sostenida de la inversión y debido a la insuficiencia de capitales nacionales en Uruguay se hace fundamental la inversión extranjera. En este mismo sentido se hace estrictamente necesario el comercio de bienes y servicios, la inserción en la región y en el resto del mundo, y los bienes públicos regionales (ej.: temas energéticos, de infraestructura de conectividad y comunicaciones).

Ons se refirió al MERCOSUR como el instrumento adecuado para alcanzar los objetivos básicos de la inserción económica internacional del Uruguay, ya que prevé un mercado ampliado, potencia la mejora de acceso a terceros mercados, puede ser determinante en la provisión de bienes públicos regionales, y puede contener diversas iniciativas de cooperación regional en temas que no son estrictamente comerciales.

Más adelante en su disertación, llamó “contradicciones críticas” a distintas anomalías existentes en temas como acceso a mercado (trabas no arancelarias), políticas públicas (no hubo avances), negociaciones con terceros (no concretan acuerdos, no se potenció el poder negociador del bloque), debilitamiento institucional (incumplimientos de normas y laudos, no hay hoja de ruta, etc.), FOCEM¹ (dificultades de aprobación de proyecto uruguayo de interconexión eléctrica con Brasil), y cooperación regional (multiplicidad de órganos e instituciones).

Por último Ons mencionó las líneas de acción que debe tomar el Uruguay. Entre ellas destacó



la reformulación de MERCOSUR, ya que hoy éste no es consistente con la estrategia de desarrollo de Uruguay. Dicha reformulación deberá partir de algunos puntos, en particular el de ser realistas y de sincerarse, al reconocer que hay ciertos compromisos que no se pueden cumplir, aceptar que hay estrategias nacionales diferentes en cuestiones clave, así como fuertes asimetrías estructurales y de política, y no confundir fines con medios. Los objetivos básicos de la reformulación deben ser restituir la credibilidad y la certidumbre, definiendo reglas que los miembros estén en condiciones de cumplir, y profundizar la integración regional más allá de lo estrictamente comercial.

4 **Marcel Vaillant**, docente de la Universidad de la República (Uruguay), comenzó con un juego de palabras en el que definió al MERCOSUR como un “acuerdo increíble”, generando la ambigüedad de que, o es un acuerdo notable, o es “un acuerdo difícil de creer de que lo estamos llevando a la dimensión de lo que pretendemos”. Del mismo modo se refirió al MERCOSUR como un “edificio incompleto” en el que se debe “reciclar la obra”. Respecto a esto, presentó una tabla en la que mostraba distintas etapas del proceso de integración y comparaba qué se había dicho respecto a cada una de estas etapas, en que año se había dicho, qué se había hecho al respecto, y por lo tanto cuáles eran los desvíos en cada una de ellas. En relación a dichos desvíos, recomendó trabajar en cuatro ejes principales: credibilidad, relaciones con terceros, libre circulación (de bienes y servicios), y “nuevos temas”.

Otro punto en el que se centró fue el tema de los países pequeños y la globalización. Afirmó que la misma le brinda a los países más chicos muchas oportunidades, ya que “es más sustentable ser pequeño en una economía internacional abierta y globalizada que en un mundo con economías cerradas al intercambio global”. Nombró a Chile como un buen ejemplo de éste fenómeno, en el que cada país “tiene el tamaño de los acuerdos [comerciales] que tiene”, y

Es más sustentable ser pequeño en una economía internacional abierta y globalizada que en un mundo con economías cerradas al intercambio global... [un] país pequeño con acuerdos [comerciales] es un país grande.

en donde un “país pequeño sin acuerdos [comerciales] es un país pequeño”, y un “país pequeño con acuerdos [comerciales] es un país grande”.

Respecto a un acuerdo con Estados Unidos, Vaillant señaló lo importante que era para Uruguay el hecho de ya tener compromisos asumidos, particularmente el acuerdo de inversiones que ambos países tienen. Añadió también que un acuerdo con Estados Unidos es una señal para otros socios y un activo para desarrollar más acuerdos. Este tema también presenta obstáculos y oportunidades, en los que convencer a los socios del MERCOSUR es clave, y en relación a la interna (electoral) del Uruguay, se hace imprescindible un acuerdo para la inserción internacional.

Panel 2: El libre comercio con Estados Unidos y otros países, como opción de política económica

José Botafogo Gonçalves, presidente del *Centro Brasileiro de Relações Internacionais* (CEBRI), cuestionó los posibles beneficios para Brasil de obtener un TLC con Estados Unidos. En particular, se preguntó qué ganancias obtendría el país desde el punto de vista comercial, además de mencionar la incompatibilidad de que un miembro del MERCOSUR pueda suscribir un TLC sin abandonar previamente la unión aduanera, y de este modo renunciar a las preferencias que las industrias de San Pablo tienen con Argentina, Paraguay y Uruguay.

En el caso de Uruguay, el Embajador Botafogo no vislumbra claramente qué rubros o sectores pueden cambiar sustancialmente con la firma de un acuerdo con EE.UU., sumado al hecho de que las exportaciones de un país están fuertemente delimitadas por su ubicación geográfica, y que un país no puede salirse de su región. De todos modos, un acuerdo de libre comercio no es únicamente de productos, y comparado con Brasil, el Uruguay tiene una economía mucho más abierta, no tan defensiva, y por eso está mejor preparada para el libre comercio.

Por otro lado, Botafogo recalcó el fenómeno de internacionalización de las empresas brasileras (públicas y privadas), lo cual derivaba en una reducción de las tendencias proteccionistas de Brasil, pero más importante aún, debe ser la inversión en infraestructura. Respecto a esto último, destacó la importancia de no perder más tiempo en reestructurar el MERCOSUR, y “hagamos inversiones de infraestructura”, ya que esto, combinado con la internacionalización de las empresas, va a cambiar el actual MERCOSUR.

Por último, indicó que entiende la frustración de Uruguay con el bloque, ya que, por ejemplo, Brasil no

cumplió como debía su compromiso de apertura a los productos uruguayos. Aún así, Botafogo opinó que dismantlar la unión aduanera por un acuerdo comercial con EE.UU. no tendría muchos beneficios para el Uruguay.

Elbio Fuscaldó, presidente de la Comisión de Comercio Exterior de la Cámara de Industrias del Uruguay, destacó que los acuerdos comerciales no generan un bienestar automático, sino que es necesario conducirlos para que esto suceda, y citó dos ejemplos de ello. Uno fue el caso de Chile, que cuando hizo su mayor internacionalización fue cuando menos creció, y el otro caso fue el de Suiza, que “no tiene acuerdos comerciales con nadie” y “sin embargo viven mejor que los uruguayos”. Por lo tanto, apertura comercial y desarrollo de un país no son dos conceptos que tengan que estar obligatoriamente vinculados entre sí.

Fuscaldó se refirió también a que la tasa de desempleo es una medida incorrecta del desarrollo de un país. En su opinión lo que se debe medir es la calidad del empleo y no la cantidad, ya que “cuando se hacen aperturas asincrónicas una de las cosas que pasan es que cae la calidad del empleo”.

La estrategia de inserción internacional es una herramienta más de la estrategia del desarrollo de país y lamentablemente no vemos una estrategia explícita de desarrollo, que funcione como una política de Estado [en Uruguay].

Aseguró que “la estrategia de inserción internacional es una herramienta más de la estrategia del desarrollo de país”, y “lamentablemente no vemos una estrategia explícita de desarrollo, que funcione como una política de Estado [en Uruguay]”.

En su opinión, el mundo dejó de ser aperturista, y “los negocios los hacen las empresas y no los países”. Uruguay debe aprovechar las PYMES², y “debería ir por una estrategia [internacional] de guerrilla, con comandos comerciales y no con grandes negociaciones”. En este sentido, coincidió con Botafogo en que la internacionalización de

las empresas sustituye a la internacionalización de los productos.

Javier Silva, del Instituto Cuesta - PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional de Trabajadores), aportó una reflexión desde la mirada sindical, en donde expresó el hecho de estar convencido que los temas comerciales y de integración se deben analizar desde la región, ya que “no se pueden analizar estos temas desde nuestras realidades específicamente nacionales”. Por eso en el centro de la estrategia del movimiento sindical está la construcción de un bloque regional “no sólo en clave comercial sino en clave social, política y productiva”.

Afirmó por otra parte que el centro de los problemas para nuestros países está en “cómo cambiar el patrón comercial que nos han asignado [en el sistema económico internacional]”, y para hacerlo “hay que cambiar la matriz productiva”.

Otro aspecto clave al que hizo referencia Silva fue el hecho de que los conceptos de “comercio, geopolítica, y geografía están extremadamente relacionados”. Respecto a esto, analizó la oportunidad que tiene América del Sur, de ser uno de los nuevos polos en esta transición que se está viviendo hacia un equilibrio político mundial, “pasando de un sistema de hegemonía unipolar a un multipolarismo”, y que éste último sea equilibrado y no desequilibrado con predominancia del eje del norte (EE.UU., Unión Europea, Japón-China).

En relación a un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Silva manifestó la inconveniencia del mismo, ya que entre otras cosas se incurriría en un gran costo a nivel político a causa de que para su conclusión se debe salir de la unión aduanera. En el aspecto de la calidad y la cantidad de comercio, el TLC tampoco sería favorable para Uruguay desde su punto de vista.

En consecuencia, concluyó que se le debe dar sustentación a un bloque geopolítico en el MERCOSUR, y destacó que ya hay instrumentos para hacerlo, aunque manifestó su deseo de que en la región haya órganos decisorios supranacionales.

Roberto Porzecanski, de Tufts University, centró su exposición analizando si el libre comercio con EE.UU. es una opción viable de política económica para Uruguay, sin llegar al punto de indagar sobre si tal acuerdo es favorable o no.



En primer lugar hizo referencia a cuáles eran las posibles opciones para el libre comercio de Uruguay con Estados Unidos. Respecto a esto mencionó cuatro posibilidades: Tratado de Libre Comercio (sobre la mesa en 2002/2003, y 2006), Acuerdo Preferencial No Recíproco entre países desarrollados y países en desarrollo (el cual requiere aprobación por parte de los miembros de la OMC), Sistema Generalizado de Preferencias (sistema que se encuentra casi en su ocaso), y por último, concesiones puntuales en el marco de negociaciones multilaterales. Destacó las dos primeras opciones como las únicas probables. También aclaró que el T.I.F.A.³ no es una opción de política comercial en propiedad.

En relación a la viabilidad de un TLC con EE.UU., sentenció que por ahora no parece haber voluntad de parte de Washington para concluir un acuerdo de esta naturaleza. Sumado a esto expresó que dicho acuerdo tampoco es compatible con el MERCOSUR, ya que formalmente se estaría violando el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, y a que políticamente es incompatible con la pertenencia al MERCOSUR como socio pleno (mientras no cambien los presidentes de Argentina y Brasil). Respecto a este último aspecto, agregó que la gran mayoría del Frente Amplio se opone al TLC por dos razones: la incompatibilidad con el MERCOSUR, y que las disposiciones no comerciales (costos) del TLC son mayores que los beneficios (acceso a mercado). Por lo tanto, mientras gobierne el Frente Amplio, la firma de un TLC Uruguay-EE.UU. no es viable.

Para terminar, expresó que la estrategia actual del Uruguay debería ser la de tratar los temas sanitarios en el T.I.F.A., y los de acceso a mercado mediante concesiones unilaterales.

Panel 3: La Apertura Económica en Uruguay: Efectos distributivos y sectoriales

Rodrigo Arim, del Instituto de Economía de la Universidad de la República (Uruguay), expuso sobre los efectos distributivos de la apertura económica. Respecto a esto, expresó que la relación entre comercio y desigualdad no es obvia, pero de todos modos en las relaciones internacionales, “es imposible considerar el comercio como neutro desde el punto de vista de la distribución del ingreso”, aunque éste opera conjuntamente con otros factores.

Apuntó que desde mediados de los '80 y principios de los '90, la desigualdad ha aumentado en el mundo desarrollado y en general también en el mundo subdesarrollado, y explicó tres posibles causas que operan en conjunto para que esto suceda. En primer lugar situó al cambio tecnológico, que provoca un desplazamiento de la demanda de trabajo hacia los sectores de trabajo calificado. Una segunda causa son los marcos institucionales (disminución del salario mínimo, desindustrialización), y por último nombró también a la globalización. No obstante subrayó que no hay pruebas claras que la globalización, y en particular el comercio, sean la principal causa del aumento de la desigualdad, sino que “parecería bastante más importante el cambio tecnológico, y los marcos institucionales”.

En su exposición Arim mostró la evolución del índice Gini en el Uruguay en el periodo 1981-2007, el cual subió después de la década del '90 (en otras palabras, aumentó la desigualdad), lo cual no quiere decir que sea por causa de la integración. Del mismo modo, presentó una descomposición del índice de Theil, donde el mercado de trabajo explica las mayores causas de desigualdad en el país.

Gustavo Bittencourt, coordinador del Área de Desarrollo y Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay), tituló su disertación bajo el nombre de “Apertura y distribución: Preguntas sobre economía política para un modelo de desarrollo inclusivo en el Uruguay”.

Uno de los temas de su disertación fue la vinculación entre la apertura comercial y la distribución funcional del ingreso. Hablando específicamente de Uruguay, expresó que la especificación de la producción esta determinada claramente por los abundantes recursos naturales del país. Esto significa que en una apertura comercial, al aumentar las exportaciones de lo que tiene mayor dotación, en este caso básicamente recursos naturales, se verán beneficiados los propietarios del factor tierra, y por lo tanto los resultados sobre los salarios no son necesariamente favorables. De todos modos “puede haber mejoras salariales por mejoras de productividad y de eficiencia”, asociadas a la mayor inserción internacional.

De todos modos Bittencourt agregó que el resultado final de reducción de la pobreza y de mejora en la distribución no va a estar dado por

los efectos estáticos, sino que va a estar dado por los efectos dinámicos, o sea, “cómo logramos que cambien la dotación de factores, cómo acumulamos capital, cómo educamos”.

Explicó que atacar la pobreza requiere crecimiento sostenido y mejoras en la distribución, y los determinantes del crecimiento irían más allá que la mera apertura.

Indicó como otros aspectos relevantes el efecto riqueza e ingreso, a causa del aumento del precio de la tierra y su arrendamiento, y los problemas asociados a la creciente presencia de inversión extranjera directa, en donde Uruguay es un receptor muy fuerte de IED en relación a su tamaño, incluso por encima de la región.

Fernando Borraz, investigador del Banco Central del Uruguay, disertó sobre “Comercio, Pobreza e Inequidad”, y comenzó con una breve introducción sobre cómo ha evolucionado la apertura de las políticas comerciales a partir de la década del '70, y sobre todo con la formación del MERCOSUR en los '90. En este sentido explicó que las ganancias de estas aperturas no son necesariamente para todos los habitantes, si no hay políticas que protejan a todos. También puntualizó que el término pobreza no es equivalente al concepto de inequidad, si bien están vinculados. En relación a esto, comparó el índice Gini del Uruguay, el cual ha aumentado desde los '90, con los índices de pobreza e indigencia, que han disminuido desde la misma fecha hasta el presente.

Borraz señaló la existencia de varios métodos para saber si las políticas comerciales pueden estar vinculadas con esta evolución de la pobreza y de la distribución del ingreso. A modo de ejemplo tomó un estudio sobre uno de los principales productos de exportación de Uruguay (carne), en donde se analizó el impacto de la liberalización en el comercio mundial de la carne en los ingresos de los hogares, empleo, la pobreza y la desigualdad. El estudio determinó que “existe un ajuste [doméstico] imperfecto en relación a los precios internacionales”, y que respecto a las reformas comerciales externas, no se encontró que éstas tengan impactos importantes en la pobreza uruguaya si se considera únicamente el sector cárnico, aunque tienen impactos sobre la desigualdad.

De todos modos Borraz concluyó describiendo un escenario ideal en el cual se pudieran analizar los resultados sectoriales según diferentes metodologías.

Inés Terra, del Departamento de Economía de la Universidad de la República (Uruguay), inició su exposición expresando que todas las teorías tradicionales de comercio indican que el comercio genera ganadores y perdedores, y que el cambio en los precios relativos de los bienes tiene un efecto ampliado sobre la remuneración de los factores de producción. En relación a esto último, señaló que en un país en el cual gran parte de su comercio se lleva a cabo en función de ventajas comparativas (como es el caso del Uruguay), éste tendrá efectos importantes en términos de distribución.

Tales efectos, según Terra, generan un problema de economía política, ya que los propietarios de los factores que pierden reclaman protección al gobierno, y normalmente estos grupos tienen mayor capacidad para organizarse y presionar al gobierno. Por lo tanto, inciden en las políticas públicas, y el interés general termina perdiendo peso por causa de las presiones de estos sectores.

Terra también destacó el hecho de que la composición del comercio es muy distinta dependiendo del destino de las exportaciones. Por ejemplo, en las exportaciones uruguayas a Argentina predominan los servicios y a Brasil los productos manufacturados, a diferencia de las exportaciones al resto del mundo. Debido a las diferencias en la intensidad de factores de producción involucrados en estos vínculos comerciales, el efecto distributivo derivado del comercio depende de cómo se hace la apertura.

Como conclusión, expresó que el comercio puede tener impacto significativo sobre la distribución del ingreso, pero depende del tipo de comercio así como de factores tales como “shocks” externos. Por lo general, un aumento del comercio con Argentina beneficia a los trabajadores calificados, mientras que un aumento del comercio basado en ventajas comparativas (como el de carnes o lácteos) beneficia a los dueños de la tierra y a los trabajadores no calificados.

Panel 4: La Inserción Externa del Uruguay en el Ámbito Multilateral y Regional:

Discusión con los partidos políticos uruguayos

Roberto Conde, Diputado Nacional por el Frente Amplio, comenzó su disertación reafirmando “el concepto de integración regional como una cuestión estratégica para el desarrollo del país”, por encima de las dificultades que el MERCOSUR tiene en la actualidad. Aclaró



también que esta reafirmación no corresponde a afinidades ideológicas, sino que responde en primer lugar a cuestiones estratégicas, y en segundo lugar a ajustes coyunturales.

Se refirió también al complejo panorama que vive el MERCOSUR, pero afirmó que no se debe abandonar el proceso de integración, y que se deben encontrar las claves para solucionar sus problemas. Respecto a Brasil, indicó que su nueva posición en el mundo en la que intenta jugar un rol de *global player*, hace que muchas veces deje en un segundo plano las cuestiones estrictamente de la integración regional.

El diputado Conde señaló además el tema de la flexibilización del MERCOSUR, “para profundizarlo con un sentido realista”, y no para salirse del mismo. Sobre este punto añadió que se debería incorporar

Nuestra política exterior no se rige por los principios de la solidaridad ideológica, sino por el principio de la defensa de los intereses de los Estados, en un mundo que necesariamente se ha transformado en un mundo multipolar.

al esquema una “agenda externa de diferentes velocidades”, similar a la propuesta en una ocasión en la Unión Europea.

Por otra parte, respecto a la adhesión de Venezuela al MERCOSUR, indicó que “nuestra política exterior no se rige por los principios de la solidaridad ideológica, sino por el principio de la defensa de los intereses de los Estados, en un mundo que necesariamente se ha transformado en un mundo multipolar”.

Javier de Haedo, del Partido Nacional, sentenció que, para ser eficiente, una economía “mientras mas pequeña, mas abierta debe ser”. En el caso de Uruguay, añadió que si tuviera una economía más abierta podría atenuar su dependencia en la región, pero también se refirió al Uruguay como una “provincia de la región”, en términos de su ubicación geográfica y consecuente vínculo económico con la región. Coincidió con Inés Terra en cuanto a que las exportaciones a Argentina son esencialmente de servicios, y bienes manufacturados que “solamente, o casi, tienen destino en la Argentina porque no se los podemos exportar a otros, porque son derivados de un proceso de sustitución de

importaciones a escala regional, que se originó con el CAUCE y el PEC, en particular con el CAUCE”.⁴

Expresó que se debe tener una política de Estado respecto al MERCOSUR, ya que “no es un tema para que sea resuelto por una mayoría circunstancial”. También agregó que Uruguay no debe actuar de manera unilateral, sino desde dentro del MERCOSUR, aunque en Uruguay y en la región también se deben reconocer las asimetrías dentro del bloque.

En este contexto de Haedo enfatizó que Uruguay debe replantear su situación en el bloque sin abandonarlo y procurar que sus socios le permitan ir más rápido en la reducción de la estructura del arancel externo común (AEC). Según de Haedo, en este sentido Uruguay debe convencer a sus socios en el MERCOSUR de que hay que moverse hacia una estructura eficiente del AEC a largo plazo, para después convencer a los otros miembros del bloque para que “nos dejen ir en tanto economía pequeña, mas rápido hacia ese objetivo.”

Por último agregó que Uruguay debe procurar que se le permita realizar acuerdos de libre comercio con países con los que el bloque previamente acuerde tratados marco, como los que existen con México e Israel.

Julio Lacarte Muró, del Partido Colorado, señaló que la inserción internacional del Uruguay no se limita al MERCOSUR, ni a la sub región.

En este sentido, comenzó su exposición realizando una contextualización del actual panorama mundial, en el que uno de los puntos más salientes es la posibilidad de que la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio termine en el 2010. Lacarte Muró se mostró confiado en que los resultados de esa negociación sean adecuados, pero no brillantes, y por lo tanto “no serán la gran oferta de mercado que Uruguay necesita.” La consecuencia probable es que se impulsarán los TLCs a nivel mundial. No obstante, destacó que “el MERCOSUR no se ha abierto a la negociación con el mundo”, con una negociación con la Unión Europea que sigue trancada y con menos perspectivas aún para una negociación con Estados Unidos.

Refiriéndose al Uruguay, Lacarte Muró señaló que el país está apostando a la integración, y resaltó diversos argumentos que impulsan la integración, en particular que es la “manera de cumplir el rol de nuestro pequeño país, con una posición geográfica privilegiada en la sub-región”. No obstante aclaró que Uruguay tiene grandes motivos de insatisfacción con el MERCOSUR.

El MERCOSUR no se ha abierto a la negociación con el mundo.

Destacó en su disertación que debe producirse un encuentro a nivel nacional, sea cual sea el partido de gobierno, en el que se fije una posición uruguaya sobre el proceso de integración, para después juntarse con los otros socios del MERCOSUR e intentar reformular el bloque de manera que sea útil para todos.

Concluyó haciendo énfasis en la importancia de un acercamiento entre MERCOSUR y Estados Unidos, y en la necesidad de tener una política de Estado respecto a temas comerciales y de integración, debido a las opiniones existentes tan diversas entre sí. De igual modo remarcó lo esencial de que se trabaje para que UNASUR “siga los rumbos que a nuestro juicio son los mejores para América Latina, y para el Uruguay también.” Finalmente, abogó por dotar de mayores recursos a la Cancillería uruguaya, en la medida en que se esperen más y mejores resultados de su gestión y en vista de su muy modesto presupuesto actual.

Gonzalo Pérez del Castillo, del Partido Independiente, inició su disertación mencionando la necesidad de que todos los partidos políticos uruguayos se pongan de acuerdo en el tema de la inserción internacional.

Expresó de manera contundente que “lo que el Uruguay haga o deje de hacer, al mundo le va a afectar bastante poco”, pero en caso contrario, “lo que está pasando en el mundo, sí le afecta enormemente a Uruguay”. Es por eso que, al decir de Pérez del Castillo, el país necesita de un mejor conocimiento de cómo se está moviendo el mundo, y para ello se necesita de un equipo de inteligencia que siga de cerca los acontecimientos mundiales, a modo de analizar y planificar escenarios futuros.

Por otra parte, agregó que Uruguay necesita tener una política muy agresiva en los organismos multilaterales, ya que la posibilidad de influencia en la escena internacional sigue siendo únicamente a través de esos organismos.

En correspondencia con las relaciones internacionales, apuntó a la “necesidad que tenemos

de no tener ataduras que nos condicionan el desarrollo y que condicionan nuestros intereses nacionales”. Agregó también, que debido al pequeño tamaño del Uruguay, “no necesitamos un TLC con la China para resolver nuestros problemas de exportaciones”, ni con Estados Unidos. En relación al MERCOSUR, manifestó que el Uruguay no debe tomar decisiones drásticas (como salir del bloque), ya que el éxito depende de los países grandes, y si “ellos no están demasiado interesados en que el MERCOSUR tenga la actividad y la presencia que debe tener en el mundo, creo que nosotros tenemos que simplemente esperar” y “desarrollar nuestra política exterior comercial, nuestros lazos económicos y actuar según nuestros mejores intereses.”

El seminario concluyó con reflexiones del moderador del cuarto panel, Embajador Carlos Pérez del Castillo, y la coincidencia entre los participantes sobre la utilidad de ejercicios y foros de intercambio y diálogo de esta naturaleza, en un área clave para el desarrollo nacional.

Notes

1. Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Creado en 2005, su fin es la disminución de las asimetrías entre las diferentes regiones del MERCOSUR mediante la financiación de proyectos (infraestructura, instituciones, políticas sociales y competitividad) en las regiones de menor desarrollo económico dentro del bloque. Opera en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR y tiene una vigencia de 10 años.

2. PYMES – pequeñas y medianas empresas

3. TIFA – Trade and Investment Framework Agreement, un tipo de acuerdo bilateral marco suscrito por Estados Unidos con ciertos contrapartes comerciales, cuyo propósito principal es establecer un marco común de principios y reglas para entablar proyectos o iniciativas de comercio e inversión.

4. El CAUCE (Convenio Argentino-Uuguayo de Cooperación Económica) y el PEC (Programa de Expansión Comercial) son dos acuerdos comerciales firmados por el Uruguay en 1974 y 1980 con Argentina y Brasil, respectivamente. Ambos acuerdos otorgan preferencias a las exportaciones uruguayas en estos mercados, a la vez que incluyen varios protocolos y reglamentaciones aplicables al comercio de ciertos productos. Los acuerdos luego fueron modificados en 1986, en la antesala a lo que eventualmente vendría a ser el MERCOSUR. Algunos de sus términos continúan vigentes aún luego de creado el MERCOSUR en 1991.



About the Contributors

Rodrigo Arim es profesor de la Universidad de la República en Uruguay.

Gustavo Bittencourt es coordinador del área Estrategia de Desarrollo y Planificación, Oficina de Planificación y Presupuesto.

Fernando Borraz es investigador del Banco Central del Uruguay.

José Botafogo Gonçalves es presidente del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI).

Roberto Conde es miembro del Partido Socialista del Uruguay- Frente Amplio.

Pedro da Motta Veiga es director del Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento en Brasil.

Javier de Haedo es miembro del Partido Nacional y economista.

Elbio Fuscaldo es presidente de la Comisión de Comercio Exterior de la Cámara de Industrias.

Julio Lacarte Muró es miembro del Partido Colorado y representó el Uruguay ante la Organización de los Estados Americanos.

Carlos Luján es docente de la Universidad de la República en Montevideo.

Álvaro Ons es director de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas.

Gonzalo Pérez del Castillo es miembro la Comisión de Programa del Partido Independiente.

Roberto Porzecanski es un analista uruguayo y doctor en relaciones internacionales por la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University.

Javier Silva es director del Instituto Cuesta Duarte del Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT).

Inés Terra es docente e investigadora del área de Comercio Internacional en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Marcel Vaillant es profesor titular de comercio internacional del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, President and Director

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair
Sander R. Gerber, Vice Chair

Public Members: James H. Billington, The Librarian of Congress; Hillary R. Clinton, The Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, The Secretary, U.S. Department of Education; Kathleen Sebelius, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; David Ferriero, Archivist of the United States; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities

Private Citizen Members: Charles Cobb Jr., Robin Cook, Charles L. Glazer, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson, Ignacio E. Sanchez

The Woodrow Wilson Center is one of Washington’s most respected institutions of policy research and public dialogue. Created by an act of Congress in 1966, the Center is a living memorial to President Woodrow Wilson and his ideals of a more informed public policy community in Washington. It supports research on international policy issues; organizes conferences, seminars, and working groups; and offers residential fellowships for scholars, journalists and policymakers. Center director Lee H. Hamilton is a widely respected former member of Congress who chaired the House International Relations Committee. The Latin American Program focuses attention on U.S.-Latin American relations and important issues in the region, including democratic governance, citizen security, peace processes, drug policy, decentralization, and economic development and equality.

ABOUT THE WOODROW WILSON CENTER

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



**Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars**

SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution
G-94

