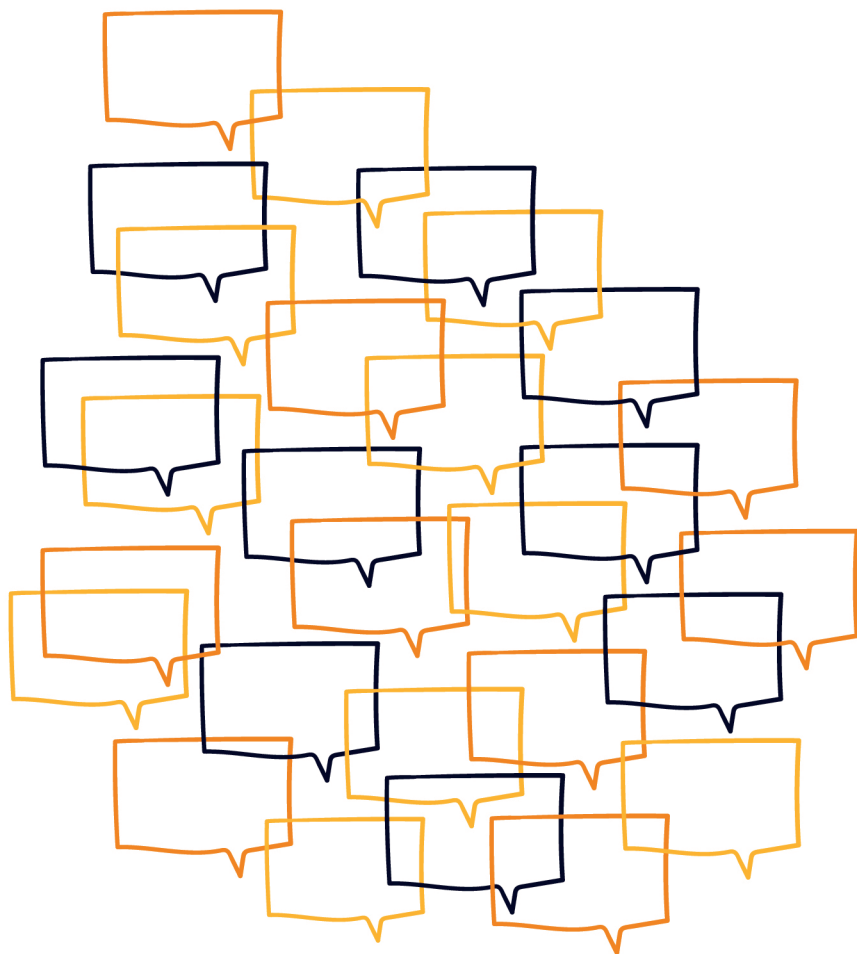


DIÁLOGOS PARA UN URUGUAY GLOBAL



Claves para la definición
de una estrategia de inserción
internacional del Uruguay



Índice

- 8** Prólogo
- 10** Una vocación aperturista en busca de la eficiencia
Academia Nacional de Economía (ACADECO)
- 16** Una apertura necesaria para el desarrollo del país
Asociación Rural del Uruguay (ARU)
- 22** La industria uruguaya y la mirada sobre una apertura inteligente
Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)
- 33** Un camino de inserción comercial para impulsar a la industria cárnica uruguaya
Instituto Nacional de Carnes (INAC)
- 41** Una apertura comercial ajustada al modelo de crecimiento
Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)
- 47** Una integración comercial de dos vías: entre el acceso a mercados y la baja de costos internos
Unión de Exportadores del Uruguay (UEU)
- 53** La apertura será siempre beneficiosa para un país como Uruguay
Alejandro Bzurovski
- 56** La inserción internacional: un camino ineludible
Leonardo Couto
- 60** El rubro agropecuario y una apertura que apunta al crecimiento económico del Uruguay
Daniel De Mattos
- 66** Aprendizajes y desafíos de una estrategia de integración comercial
Leonardo Isoardi
- 71** El rol de Uruguay en un mundo proteccionista y la búsqueda de su lugar
Amparo Mercader
- 77** Una estrategia aperturista con la mira puesta en el desarrollo
Francisco Ravecca

- 81** Uruguay necesita desarrollar un camino propio de apertura al mundo, pero una salida unilateral del Mercosur sería apresurada e innecesaria
Pablo Rosselli
- 92** Abrirse al mundo: un proceso necesario que trae beneficios, desafíos y riesgos
Marcos Soto
- 100** Una inserción planificada con el objetivo de garantizar un real acceso a mercados
Marcel Vaillant
- 107** Conclusiones, propuestas y reflexiones finales
- 131** Referencias citadas en este documento

El presente documento fue elaborado por un equipo de trabajo conformado por **Nicolás Albertoni, Agustín Iturralde, Sabrina Riveiro, Ramiro Correa, Sebastián Vallejo, Magdalena Raffo y Emilia Panizzolo.**

Agradecemos la generosidad de todos los actores sociales, empresariales y académicos que colaboraron con el presente documento.

Prólogo

Este documento es el resultado de varios meses de trabajo en los que desde el *Centro de Estudios para el Desarrollo* (CED), se entrevistaron a diversos actores de interés vinculados a la inserción internacional del país. Se buscó recoger la opinión de personas e instituciones del ámbito empresarial, académico y político que no solo tienen algún punto de contacto con los debates relativos a la inserción internacional de Uruguay en el mundo, sino que, en algunos casos, también aportan de diferentes formas al proceso decisorio de la política pública relativa a este tema. Diversos estudios han denominado a estos actores dentro de la categoría de grupos de interés de la política pública (Olson, 1965; Gilens y Page, 2014).

Este trabajo parte de diversas motivaciones. Primero, busca escuchar a diferentes referentes empresariales, académicos y políticos para conocer en profundidad su visión sobre la inserción internacional del Uruguay. Si bien en diversas instancias se han recogido visiones de forma aisladas sobre la perspectiva de estos actores, existen pocos estudios que recojan de forma sistemática y estructurada las preferencias de actores de interés como los que componen este trabajo. La escasez de trabajos basados en una escucha sistemática a actores de interés ha hecho que, si bien se perciba que existen grandes consensos acerca de la apertura internacional del país, no se resalten con claridad los matices entre algunas visiones. Es decir, el hecho de que exista un amplio acuerdo para que el país profundice su apertura internacional, no necesariamente implica que existan consensos sobre la forma y el tiempo en que dicha apertura debería concretarse. Este trabajo del CED logra las dos cosas: ordenar algunas ideas y preferencias que generan consensos, o amplias mayorías, sobre la estrategia de inserción internacional del Uruguay; pero también busca ir más allá y ahondar en los matices que pueden generar diferencias y sensibilidades en los actores.

Tradicionalmente, este tipo de trabajos se concentra en debates en el ámbito académico que, si bien intenta involucrar a otros actores claves, no se explicita o individualiza con claridad los matices entre visiones que pueden verse como similares. Es común escuchar en nuestro país qué tal o cual sector está a favor (o en contra) de la aper-

tura comercial, pero no necesariamente se explicita con claridad, por ejemplo, qué se entiende por apertura y si la misma debe poner foco en lazos regionales para luego expandirse internacionalmente. Este trabajo no tiene como prioridad ser un aporte a la literatura académica, sino clarificar al máximo las posturas, acuerdos y discrepancias para una elaboración de políticas públicas de mejor calidad.

La metodología que se utiliza para esta investigación se basa en entrevistas que luego son revisadas por las diferentes instituciones y personas entrevistadas para poder confeccionar un documento (tipo artículo) final. Fiel a nuestro estilo y a las mejores tradiciones del Uruguay buscamos captar un público de entrevistados amplio y diverso que nos permitió alcanzar un documento final que, a nuestro entender, resulta en un aporte sustancial al debate sobre la inserción internacional de nuestro país. En el último capítulo se incluyen una serie de conclusiones y recomendaciones que buscan ser un aporte muy concreto a la agenda de nuestro país.

Ec. Agustín Iturralde

Director Ejecutivo del CED

Una vocación aperturista en busca de la eficiencia

*Academia Nacional de Economía (ACADECO)*¹

HACIA UNA ECONOMÍA MÁS ABIERTA

Nuestro punto de partida para una economía más abierta tiene sesgos. Nuestros sesgos están abiertos principalmente a Argentina y Brasil, aunque a Paraguay también. Al estar abiertos, como lo estamos con nuestros dos vecinos, arrancamos con un desvío de comercio que la apertura podría ayudar a mitigar o a corregir del todo.

Si nosotros estuviéramos en una situación de observancia plena de la unión aduanera y del mercado común, sospecho que anualmente se desplazarían cientos de millones de dólares de una economía menor del Mercosur a las economías mayores. Desde el punto de vista conceptual no se nota tanto, pero es un bonus importante para esta economía.

Hay una apertura comercial con alguien que nos desvía comercio, sí, pero ahí vemos solo el punto de vista de las empresas. Todo arancel o protección comercial genera ganadores y perdedores, los ganadores son las industrias sustitutivas y el Estado que recauda, y los perdedores son los consumidores. Pero lo más grave de todo es que la pérdida de los consumidores supera la ganancia de las industrias sustitutivas y del Estado recaudador, por lo tanto, hay un triángulo de ineficiencia por el hecho de desviar comercio, proteger, etc.

Por otro lado, la historia económica del Uruguay indica que desde la independencia hasta la segunda década del 20 éramos primera o séptima potencia del mundo en PIB, en 1870 estábamos arriba de países como Bélgica, entonces, hay que ver qué pasó, ya que en 1930 cerramos la economía, implementamos el modelo ISI y demás.

En Uruguay, si haces la gráfica de PIB per cápita y de apertura comercial, exportaciones más importaciones, te da prácticamente perfecta la explicación, es decir, si un país de tres millones de habitantes no abre su economía, comete ineficiencias y no llega a su frontera de posibilidades.

¹ Los entrevistados en la *Academia de Economía* fueron: María Dolores Benavente (presidenta) e Isidoro Hodara.

Efectivamente tenemos que abrir la economía, en todo caso habrá que ver cómo compensar esas pérdidas de la transición para las empresas que se tengan que reconvertir.

La apertura regional se dio, pero fue en los 90, donde el tipo de cambio no ayudó mucho, por lo que había un doble enfrentamiento de las empresas por competir a como diera lugar. Hoy hay una diáspora de empresas que han salido a competir con el mundo y a las que les ha ido muy bien, y al mismo tiempo hay otras que si no le venden a Brasil o Argentina, no pueden subsistir. Eso se paga con ineficiencia productiva para el Uruguay y lo termina pagando el consumidor.

No nos podemos olvidar de uno de los castigados en todo esto de las políticas proteccionistas. Una protección generalizada respecto de los importables provoca, con cambios de precios relativos, un castigo similar para los sectores exportables.

SALIR AL MERCADO, COMPETIR Y SER EFICIENTES

¿Cuál es el primer óptimo para un país como Uruguay? Pensamos que es abrir la economía al mundo. El segundo óptimo serían los acuerdos comerciales donde las rondas multilaterales han fracasado, por lo que hay que tener mucho cuidado con a quién nos asociamos. Es decir, para hacer un intercambio de ineficiencias no vale la pena asociarse, hay que tener cuidado de que esos acuerdos no nos lleven a encerrarnos en un modelo ISI ampliado con más habitantes pero que, a la larga, también se agota.

No hay ninguna escuela de liderazgo, te abren la puerta del avión y te tiran para abajo. Con esto es lo mismo, tenes que llevar a las empresas a competir y compensar a aquellas que se queden atrás por un tema social, sobre todo en un país como Uruguay, que tiene una tolerancia baja al tema de que compatriotas queden rezagados.

Lo cierto es que esto se logra saliendo al mercado, compitiendo y siendo eficientes. Siempre ponemos el ejemplo del yogur de Conaprole, que cuando salió a competir comenzó a tener más variedades en los gustos, y si bien le falta mucho en cuestiones de calidad para acercarse a los argentinos, ha mejorado.

Lo que nos está faltando es foguearnos con los productos de nivel internacional. Después, tenemos producciones incipientes hace 30 años que tienen protección, incluso hay casos donde ya no existe la industria de antes, como sucede con las autopartes; sin embargo, la protección

arancelaria quedó porque hay una recaudación y el que recauda es el gobierno sobre la ineficiencia productiva.

La alternativa a abrir la economía vía acuerdos comerciales es abrirla voluntariamente. Cuando del 1985 al 1990 el arancel máximo en Uruguay pasó de 50 a 20, no fue el fruto de negociaciones multilaterales, y si bien había intercambio con los vecinos con el PEC o el Cauce, Uruguay estaba siguiendo una vía de apertura unilateral. Cuando Chile llegó al arancel único del 6%, en realidad venía de 15 o 12, que no eran frutos de acuerdos preferenciales, sino una política unilateral. Acá, de nuevo, el primer óptimo es hacer adelgazar esa diferencia que tenemos entre los precios internos y los precios de importación, que son una fuente de no competitividad.

Para muchos de los bienes de capital, de las telecomunicaciones, maquinarias agrícolas o viales, entre otros, aplicamos un arancel que fue determinado por Argentina y Brasil, por lo que estamos diluyendo la falta de competitividad a lo largo y ancho de nuestro tejido productivo, que paga de más por el torno o el telar, o por camino vecinal, etc. Esas son fuentes de no competitividad. Entonces, imaginemos una apertura en el campo de los bienes de informática y telecomunicaciones, para los cuales existe un acuerdo de la OMC; seguramente mejoraría la competitividad, puesto que esos bienes se utilizan en muchísimos sectores de la economía.

Para esta generalidad de problemas que tienen que ver con la falta de competitividad del punto de partida, vendría primero la liberalización y, *pari passu*, una contribución a la competitividad.

UN BLOQUE POCO FUNCIONAL PARA URUGUAY

Cuando se firmó el Tratado de Asunción se decía que era un primer paso porque íbamos a pasar de tres millones de habitantes a casi 300 millones. Pero el Mercosur no ha sido funcional a los países pequeños y quizá tampoco a los grandes, y capaz que eso es algo que se viene acarreado desde el inicio, dado que en un principio esto era un acuerdo entre Argentina y Brasil y nosotros nos sumamos después.

Si se analiza el crecimiento del comercio de los cuatro países, Paraguay tiene estadísticas un poco confusas, Argentina y Brasil tienen cierto crecimiento importante, pero Uruguay no llega ni cerca a ese creci-

miento. Esto quiere decir que este modelo no ha sido funcional a nuestro país.

Por cuestiones externas, en este momento no nos ha sido posible flexibilizar el Mercosur, quizá porque Argentina y Brasil no tienen la vocación aperturista que ha tenido Uruguay desde siempre. De todas formas, tenemos un guiño importante del presidente de Brasil y hay que apurarlo para aprovecharlo. Argentina ya dijo que se va a oponer y por eso tenemos que apurarnos nosotros.

Tenemos que apoyar a nuestro presidente y al gobierno, porque es una política de Estado; sabemos que vamos a tener desafíos externos, pero en lo interno debemos estar todos del mismo lado.

Dentro de la región, el Mercosur ha sido un acuerdo de grandes que buscaron administrar su comercio y limitarse recíprocamente la apertura al resto del mundo. Para nosotros fue un daño colateral, pero el daño verdadero fue que mientras en el mundo hubo una actividad de acuerdos comerciales preferenciales muy importantes, nuestro país, como el Mercosur no era aperturista, dejó prácticamente todas las oportunidades que pudieron haberse planteado, obteniendo solo acuerdos comerciales pequeños. Esto nos mantuvo en las gateras mientras que otros países, algunos competidores directos de nuestros productos, iban ganando acceso preferencial en una multitud de mercados a los que nosotros aspiramos con desventajas.

Hay un elemento que es la pérdida o el retraso en las oportunidades de acceso, que se debe a que el Mercosur, desde el 2000, no funcionó como se suponía que iba a funcionar. La luz de esperanza que se abrió con el acuerdo con la Unión Europea ahora está suficientemente nublada como para que no podamos afirmar si tenemos o no acuerdo. Esa es una de las deficiencias mayores del bloque como plataforma.

Como mercado, el Mercosur está sujeto a las mismas trabas discrecionales que nosotros creíamos que se iban a superar con un acuerdo que estableciera disciplinas. Este no es un acuerdo regido por disciplinas, sino que está regido por el hecho de que un país viola de determinada forma el acuerdo y le dice al otro que le va a dejar violarlo de otra manera también.

En consecuencia, nadie creyó en el mercado de casi 300 millones de

habitantes al cual podía acceder sin riesgo generando su centro productivo desde Uruguay, eso no lo creímos ni nosotros ni los extrazona. Todas las inversiones brasileñas fueron para el mercado externo (carnes y cueros) o para el mercado interno (bancos, estaciones de servicio, etc.).

En cuanto a las grandes inversiones de terceros países, por ejemplo, las papeleras, vinieron de otro lado, pero su mercado tampoco está en el Mercosur, por lo que no hubieran sido afectadas por las reglas del mismo. El bloque no quiso negociar con ninguno de los mayores centros de producción del mundo como los europeos, los norteamericanos o los asiáticos.

CAMINO A LA FLEXIBILIZACIÓN

Está claro que lo que queremos o que estaría en el óptimo sería que el Mercosur tuviera disciplinas diferentes a las que tiene ahora para Uruguay.

De todos modos, este bloque fue elaborado por los socios más grandes para administrar su comercio recíproco y les fue funcional, pero no podemos pretender que ellos, que están conformes con su situación, cambien cosas porque a nosotros no nos gustan. Tenemos que lograr que, en lo que a Uruguay respecta, el set de disciplinas o de permitidos sea diferente. Si eso no llega a buen puerto, capaz que aparece un Brexit, pero uno primero tiene que estar dispuesto a negociar el cambio de las disciplinas a las que se sometió y suplantadas por otras que a los efectos de nuestro país sean más flexibles.

Eso significa que vamos a tener que imaginar una ronda de negociación con nuestros actuales socios que tiene que ser rápida –y eso no es tan fácil-, en la cual podamos poner sobre la balanza algunos incentivos para obtener ese cambio de reglas. Se trata de poder negociar, de cómo negociamos para lograr lo que necesitamos.

Creemos que dar un portazo no sería lo aconsejable, pero también es cierto que otras veces hemos tenido algunos guiños y por temas internos no los hemos podido aprovechar. Ahora es el momento de lograr esas flexibilizaciones que nos permitan algunos acuerdos comerciales, así como hacer una política propia sin dar un portazo en el Mercosur. Debería ser entre el barrio y el mundo; hay que buscar puntos medios.

LA IMPORTANCIA DEL CONSENSO

La política comercial no es una política de venganza sino de conveniencia, y a un país con las características de Uruguay le conviene abrir su economía. Es la primera vez que Brasil no nos cierra la puerta en la cara cuando vamos a hablar de flexibilizar.

Más de una vez hemos estado esperanzados en la Cámara y después nos ha caído un baldazo de agua fría, un ejemplo claro fue el TLC con Estados Unidos. Esta vez, el presidente de la República está convencido de que tiene que abrir las puertas de nuestro país; el problema va a estar en Cancillería, donde no está claro qué es lo que se debe hacer en materia comercial, o qué es estrategia y qué es promoción, y también en el Ministerio de Economía, que ahora está centrado en otros problemas como los de la pandemia.

Los políticos son sensibles al clamor, maximizan su utilidad atendiendo lo que entienden que son reclamos, entonces, si la academia, los empresarios y los sindicatos consideran que esto es necesario para el país, ahí va a ser diferente.

Hay que pensar esta situación como un circo de tres pistas. Primero, tiene que haber un consenso en la opinión pública apoyando este camino para que los gobernantes se sientan respaldando una idea con apoyo. En segundo lugar, hay que considerar la opinión de las autoridades regionales, que vemos con esperanza del lado de Brasil, pero del lado de Argentina más bien se cerró. Por último, es necesario buscar un consenso con un eventual socio comercial con el que queramos asociarnos.

Tenemos grandes ventajas, como nuestra concentración en cierta cantidad de familia de productos de exportación, lo que nos hace menos amenaza para otras industrias. Esto no pasa con la industria brasilera o la argentina.

Desde nuestros intereses ofensivos no podemos evocar ningún tipo de reflejo proteccionista por un tema de tamaño y especialización de nuestra oferta exportable. Desde el punto de vista de los reflejos proteccionistas, hay que recordar que la mayoría de los sectores productivos de Uruguay están abiertos a la competencia por parte de nuestros países vecinos. La industria uruguaya se acomodó a la oferta de los competidores vecinos, mucho de nuestro tejido productivo ya fue depurado y eso nos da ventaja para abrírnos al resto de los países.

Una apertura necesaria para el desarrollo del país

Asociación Rural del Uruguay (ARU)²

MAYOR INSERCIÓN CON MEJORES CONDICIONES

Para Uruguay es fundamental la apertura comercial, más que nada, para el sector agropecuario, pues nuestra economía depende mucho del agro y tenemos una capacidad fantástica de producción. No nos preocupa la competencia con otros países de la región porque creemos que podemos competir perfectamente bien.

No obstante, en el mundo en general hay varios factores que van en contra de nuestra capacidad de competencia, sobre todo, las políticas arancelarias, ayudas internas o subsidios, y queremos tener las mejores condiciones para competir bien. En Uruguay internamente se está buscando ser más competitivos bajando los costos del Estado, que están afectando bastante nuestra competitividad.

Tal como dijo un economista internacional, los países pequeños están destinados a exportar, y si no logramos exportar bienes y servicios, vamos a terminar exportando gente. En suma, el desarrollo del país depende del comercio exterior.

Nosotros, sin importar qué industria, tanto aquellas que se enfocan en el mercado interno como en los servicios o en los mercados externos, hemos estado trabajando en conjunto en la Confederación de Cámaras Empresariales. Con ellos hicimos un documento con planteos al gobierno en el que todas las cámaras hacían hincapié en la necesidad de una mayor inserción internacional.

² Los entrevistados en la *Asociación Rural del Uruguay* fueron: Diego Payssé, Gonzalo Arroyo y Rocío Lapitz.

SER COMPETITIVOS PARA PRODUCIR

Lo que vemos con preocupación es que estamos en un mundo competitivo y en este sentido tenemos competidores con mejores oportunidades de acceso que nosotros, por ejemplo, Australia o Nueva Zelanda. Esto es un factor sumamente importante.

Por otro lado, es muy preocupante el costo del Estado. En muchas exportaciones eficientes como el arroz tenemos las mejores productividades del mundo, sin embargo, por los costos internos como combustibles o energías, el sector tiene dificultades para competir con países que son mucho menos eficientes. Es por ello que creemos necesario mejorar las condiciones de acceso y los costos internos, que hoy nos hacen perder competitividad.

Debemos ser competitivos para producir; de nada sirve abrirse al mundo si luego tenemos sistemas ineficientes –costos, calidad, exigencias de reglamentación o formas de producir, entre otros-. El ejemplo del arroz es muy claro: tenemos el mejor arroz con la mejor productividad, pero, por costos extra, llegamos a crisis tan agudas que el propio exministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Tabaré Aguerre, confesó que no le veía futuro al sector arrocero en el país, siendo él productor. Es importante aclarar que el sector arrocero es el más protegido en todo el mundo, más que nada en Indonesia o grandes países.

UN MERCOSUR MÁS ABIERTO AL MUNDO

Creemos que el Mercosur es un grupo político, pero desde el punto de vista comercial ha ayudado muy poco, sobre todo al sector agropecuario, pero también al país en su conjunto. Se ha perdido más comercio del que se ha creado. Si bien lo defendemos como grupo político, la forma comercial y cómo nos permite insertarnos en el mundo no nos convence porque nos dificulta las negociaciones. Podríamos haber tenido negociaciones con grandes países como Estados Unidos, o el acuerdo con la Unión Europea.

La ARU tiene una visión favorable en lo que respecta a la integración, por ejemplo, con otras cámaras agrícolas, pero lo que nos preocupa es la falta de flexibilidad, que es algo muy duro de llevar en la mayoría de las situaciones. Sería mejor volver a la época del PEC y el Cauce, cada uno por su lado, pero seguramente no haya posibilidad de hacerlo.

No es que el mercado regional no sirva, a veces lo que no sirve son los socios. Yo soy de los que se pregunta si tiene sentido algo así con países tan impredecibles como nuestros vecinos. En el caso de la negociación con la Unión Europea, no sabían si iban a continuarla porque no estaban seguros de lo que podría suceder en Argentina. Al mismo tiempo, muchos tienen reparos en negociar con un país como Brasil, que es casi un continente en sí mismo, por lo que inventan excusas como los temas ambientales para no avanzar en los acuerdos.

Uruguay es tan pequeño que tiene que ir acompañado de un bloque para que le presten atención, pero justo nuestros socios nos ahogan y nos asfixian. El Mercosur no ha facilitado comercio, de hecho, lo ha enlentecido, pero también es cierto que en algún momento los países vecinos fueron nuestros principales socios comerciales. No debemos darles la espalda. Sería bueno tener un Mercosur más abierto al mundo. De todos modos, estaríamos de acuerdo con que el bloque diera un paso atrás y volviera a una zona de libre comercio.

PONER EL FOCO EN LAS FORTALEZAS DEL PAÍS

Con respecto a una posible flexibilización del bloque regional, o incluso la salida de Uruguay del mismo, lo vemos con poca preocupación. No creemos que haya elementos de una posible diferenciación política con Argentina o Brasil que nos pueda afectar, siempre y cuando tengamos bien hechos los deberes y seamos capaces de producir de forma rápida y eficiente, y de salir a todos los mercados en mejores condiciones.

Tenemos una cantidad enorme de mercados. El caso de la carne es el más claro de todos, donde tenemos más de 150 mercados abiertos; por eso no nos afectaría demasiado, porque podemos sustituir fácilmente algunos sectores que nos puedan afectar, por otros que hasta ahora no hemos tocado, pero están abiertos y podemos entrar.

Dentro del contexto de los cuatro países socios del Mercosur, Uruguay tiene fortalezas propias que lo diferencian. En particular, es uno de los países con mayor credibilidad y uno de los más estables en el manejo de su economía y en cuanto a sus instituciones políticas.

También es reconocido por dar garantía en la calidad de los productos que ofrece, más allá de que hay que mejorar muchos aspectos. Por

eso, a veces es preferible mantener la identidad de la producción y del país al momento de presentarnos a los mercados externos, antes que confundirnos con los otros miembros del Mercosur.

Por otro lado, Brasil es nuestro segundo destino después de China y la cuarta parte de las importaciones provienen de ese país, no solo para el consumo, sino también para la industria. No nos podemos olvidar de eso, porque es un mercado muy importante para nosotros. No podemos quebrar el Mercosur, y si dejarlo implica olvidarnos de Brasil, debería haber una revisión.

Igualmente, es cierto que el bloque no nos ha ayudado en nada para ir a otros destinos, que era su objetivo inicial. Es una disyuntiva difícil pero no nos podemos alejar de la región, sobre todo por Brasil, pero también por Argentina, aunque en este momento no sabemos qué va a pasar.

Cuando salimos al mundo, tanto Brasil como Argentina, más que socios, son competidores. Uruguay supo tener un estatus sanitario que lo diferenciaba y le daba características competitivas adicionales, pero las perdió, por lo que estamos compitiendo de igual a igual. Argentina, por sus caos internos, nos deja sus mercados a disposición, pero Brasil es un competidor mucho más duro.

En lo que respecta a la producción de carne, los agentes brasileros son un actor fundamental: más del 60% de la faena total está en manos de empresas brasileras. Haya o no Mercosur, la vinculación de empresas es un factor muy importante a considerar y en este sentido debería ayudar a sacarnos los miedos de tener una relación distinta con Brasil. Esas empresas van a pesar muchísimo para que las relaciones se mantengan estables entre los países.

Con nuestros pares del Mercosur, si bien somos competidores, nos une la agresión externa, es decir, la mal llamada carne sintética ha hecho que nos identifiquemos en una causa común, también algunos temas ambientales, como las acusaciones que provienen de la Unión Europea sobre cómo producimos nuestra carne, por ejemplo.

Cuando se habla de flexibilizar el Mercosur, muchas veces se hace alusión a la negociación por sectores. Estratégicamente, pensamos que ese es el mejor camino que podemos recorrer.

HACIA UN BLOQUE MÁS FLEXIBLE

Nuestro gobierno tiene claro que va a salir a buscar la mayor flexibilidad posible lo más rápido que se pueda. A Brasil lo vemos en esa línea. Sin embargo, Argentina está estancada, no está decidida a hacerlo. Y sobre Paraguay, creemos que va a acompañar lo que decida Uruguay. Podemos ser más optimistas por el peso de Brasil en el Mercosur, ya que, si está dispuesto a dar flexibilización en el bloque, hay que aprovecharlo y fomentarlo en forma conjunta para convencer a Argentina.

Los reclamos de flexibilización del Mercosur no son de ahora. Cuando ganó Dilma Rousseff ya había reclamos del sector agropecuario brasileño para poder exportar y salir al mundo, y hacían críticas fuertes al bloque, como si fuera un lastre para el país. En determinado momento, allí se quebró la balanza en favor del agro; el avance de las negociaciones con la Unión Europea se dio porque Brasil, precisamente, priorizó los rubros de exportación agropecuaria frente a la protección de la gran industria paulista.

Hubo un quiebre que para nosotros es clave porque, si bien Argentina desde siempre fue proteccionista, Brasil se ha abierto al mundo, y de la mano de esa apertura que hoy sigue vigente está la posibilidad real de un Mercosur más flexible. Incluso desde el gobierno brasileiro se le dio un ultimátum a Argentina para que acompañara las negociaciones o se bajara. La flexibilización en el futuro es un hecho. A nivel de consensos nacionales, a la vez, consideramos que estamos ante un escenario positivo.

Por otra parte, en lo relativo al cuerpo negociador para salir a buscar mercados, en términos institucionales estamos un poco peor que en otros momentos, cuando la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y la Dirección de Asuntos Económicos Internacionales de Cancillería tenían una relación más estrecha con el sector agropecuario. Hoy no hay una gran compenetración entre la gente del rubro y los que están en Relaciones Exteriores -solo se da en casos excepcionales-.

Cuando estaba Valeria Csukasi (exdirectora de Asuntos de Integración y Mercosur y exnegociadora de Uruguay para el acuerdo entre el bloque y la Unión Europea) el relacionamiento era excelente; ella se preocupaba mucho por los temas agropecuarios y había muy buen diálogo. Desde que se fue Valeria, perdimos totalmente el contacto.

Estando dentro de las negociaciones, ella nos hacía partícipes todo el tiempo, el equipo que tenían era muy bueno. Por alguna razón que escapa a nosotros, quizás de orden político, lamentablemente, la quitaron del cargo y desde entonces perdimos todo contacto con los grupos negociadores. Más allá de la calidad técnica de los equipos –que tiendo a pensar que siguen teniendo personas muy capacitadas-, si no se integran y no interactúan con los involucrados de lo que están negociando, que es a quienes afecta, entonces no les va a servir de mucho la capacidad.

El Ministerio de Relaciones Internacionales está interactuando mucho con INAC, pero no dejan de ser instancias muy institucionales y de un producto. Con Valeria se hablaba de todo, en reuniones tanto formales como informales que teníamos todos los productores de manera periódica para intercambiar posiciones –no solo ARU-, y ella nos daba noticias de las cosas que pasaban, que también eran importantes. Los equipos negociadores deberían estar mucho más integrados con las gremiales vinculadas a la producción.

La industria uruguaya y la mirada sobre una apertura inteligente

*Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)*³

UNA VISIÓN GENERAL SOBRE LA APERTURA COMERCIAL DEL URUGUAY

Un mundo cerrado no es posible, creemos que el país debe negociar con inteligencia pensando dónde están sus activos, especialmente los sectores que tienen más chance de integrarse a mercados donde las exigencias y los valores son mayores, donde hay una oportunidad para toda la industria exportadora. La negociación debe hacerse en conocimiento profundo de la industria debido a su influencia tanto en el mercado interno como para los mercados de preferencia. Hay una cadena de valor que tiene y genera beneficios a la economía nacional en cuanto al valor agregado de producción y el personal ocupado.

No se trata solo de inscribirse al campeonato -cuando se habla de tratados de comercio-, se trata de prepararse para poder competir en ese campeonato y para eso deben existir condiciones que permitan que las economías sean comparables. Cuando la UE habla de medio ambiente y normas laborales, hay más empatía con lo que son las preocupaciones nuestras, pero a veces los tratados de comercio se discuten con economías que tienen normas más flexibles y que implican muchos menos costos a la hora de poder ser equiparables, no solo por cuestiones de caro o barato, sino por cuestiones de valores que son para nosotros innegociables.

Hay que transitar este camino con un amparo, poniendo el ojo en cuidar lo que tenemos, y proponernos mejorar la competitividad y preparar a la industria, tanto en el corto como en el mediano plazo. Tenemos que educar a nuestra gente, porque la educación uruguaya nos entrega hoy una lógica de que 6 de cada 10 alumnos no terminan el liceo, entonces la pregunta que nos hacemos es: ¿con qué gente nosotros vamos a hacer el tránsito hacia la industria 4.0?

³ Los entrevistados en la *Cámara de Industrias* fueron: Alfredo Antía (Presidente), Washington Durán, Sebastian Pérez, y César Bourdiel.

Partamos de la base que la economía uruguaya es básicamente una economía abierta, salvo por los aranceles que pagan algunos bienes, cualquiera puede importar cualquier bien sin problema, de cualquier lado. La producción internacional compite dentro del mercado interno con normas en muchos casos que se aplican más a los productos nacionales que a los importados.

¿Por qué y qué necesitamos negociar? Necesitamos negociar acceso, no solo en el sentido arancelario, sino en el resto de las cuestiones no arancelarias que hacen al comercio de bienes. Nosotros nos enfrentamos a que muchos productos requieren registro en el mercado de destino, sobre todo en el sector agropecuario, en la agroindustria. Las PYMES, que son la mayoría de las empresas de este país, muchas veces no tienen cómo cumplir esos requisitos que les imponen desde afuera, sin embargo, viceversa no pasa, cualquier empresa viene a Uruguay y vende sin problema. Por eso, es importante que los acuerdos comerciales contemplen la igualdad y la reciprocidad en el acceso a los mercados.

Insistentemente hemos planteado tanto en el acuerdo con la UE, pero también dentro del MERCOSUR, el reconocimiento mutuo de certificaciones de calidad. Entre otras cosas en las primeras etapas de la integración regional perdimos la posibilidad de exportar bicicletas a Argentina por una barrera artificial de certificación de calidad, y la certificación había que hacerla en Argentina. Eso dio muestras de que desde Uruguay no sería fácil exportar a la región como mercado común ampliado. Como eso pasa con muchos productos, si uno quiere exportar un alimento de origen animal a Brasil tiene que tener en el envase, la etiqueta, con todo pronto para mandarlo a Brasil, que ANVISA a través de DIPOA lo autorice, después de pagar los trámites, recién ahí tiene la chance de exportar. Todas esas cosas son dificultades de acceso y muchas de ellas significan más trabas que solo un arancel, muchas son una barrera si - no.

Por eso nos vemos en la necesidad de negociar. La Cámara históricamente ha sido aperturista, por el propio tamaño del mercado interno que nos obliga, si queremos crecer, a mirar hacia afuera. Ahora bien, dicho esto, también tenemos la necesidad de ser competitivos, y no es que una cosa esté antes que la otra, en ambas se debe avanzar en forma conjunta. Una negociación de un tratado lleva tiempo y el cambio de las condiciones de competitividad de un país también. Si cuando

empezamos las negociaciones con la UE hace 20 años, hubiéramos apostado por el cambio en la competitividad, hoy estaríamos mucho mejor posicionados.

Es importante tener en cuenta quiénes son nuestros socios, a quiénes representamos. Básicamente representamos a todos los productores de bienes, salvo los de los bienes primarios. Todos los que producen bienes procesados en Uruguay son nuestros socios, y a veces se pierde esto de vista.

La pluralidad de industrias hace más difícil tomar una posición única. Nosotros no vamos a decir sí o no a un TLC con China, por ejemplo, sino que vamos a presentar informes sobre los pros y contras, a quiénes beneficia y a quiénes perjudica. Si bien estamos a favor de la apertura tenemos que ser fieles a los socios que representamos analizando cada situación. Y en la medida de lo posible, que los acuerdos contemplen a los posibles perdedores, con excepciones o plazos más largos de adecuación.

Nunca desde la Cámara tuvimos una visión proteccionista en el marco de un acuerdo comercial internacional, nunca fuimos a decir “no” porque queremos proteger cierta producción o empresa del país en forma aislada.

En el caso del TLC con EE.UU. nuestra posición era clara en la investigación y en el informe que en su momento hicimos público. Si bien exponía los pros y los contras, estaba claro que estábamos a favor de que se concretara el acuerdo, sin desconocer los problemas que podrían haber o los puntos de atención que se tenían que tener. Parecido nos pasa con la UE, hemos hecho todo para que el acuerdo se concrete, y ahora para que se ratifique, pero no desconocemos que va a traer problemas por la erosión de preferencias del mercado regional.

Deberíamos estar atentos a eso, no a el acuerdo si o el acuerdo no, sino a acompañar a las empresas al nuevo escenario de competencia.

No es solo un tema de beneficio, la apertura de mercados es necesaria. Hay que verlo desde dos perspectivas, desde Uruguay negociando como parte del MERCOSUR y desde Uruguay negociando de forma bilateral. Desde la perspectiva bilateral Uruguay es ofensivo y la Cámara apoya, me abris tu mercado te abro el mío, y el ejemplo es la negociación del TLC con México.

El caso con del TLC UY-MEX fue muy particular, fuimos a México y les planteamos el 100% de preferencia arancelaria recíproca, para todos los productos, a la entrada en vigor del acuerdo, sin hacer lista de productos sensibles, sin embargo, México no lo aceptó. En el capítulo de confecciones-vestimenta, México pretendía dar el acceso, pero con una regla de origen, lo que ponía una trampa ya que la estructura productiva de Uruguay no podía cumplir con ella.

COMPETITIVIDAD E INSERCIÓN INTERNACIONAL. ¿POR DÓNDE EMPEZAR?

Hay que avanzar en los dos frentes en forma simultánea, no es uno primero y el otro después. Hay una clara diferencia entre el sector privado y el sector público. A nivel privado donde existe una competencia pura y feroz, si no hay condiciones de competitividad en algunos casos es mejor no salir. En todo caso podríamos elegir bien con quien empezar a negociar primero, tendría sentido que Uruguay empiece a negociar primero con países desarrollados, que producen bienes tecnológicos que nosotros no producimos. O podríamos ir por países que tuvieran costos similares a los nuestros y valores similares. Actualmente la UE tiene reparos para firmar por temas de valores, por el tema amazónico, pero también laborales. Por ejemplo, Uruguay está lleno de normas laborales, ¿pero en el resto de los países?

Si se negocia con un país, tiene que ser lo más parecido en costos o más caro, si se va a negociar con países de economías en desarrollo es más difícil, porque en general son más baratos, no solo porque son más competitivos sino porque tienen otras reglas de juego que nosotros no. Nosotros tenemos reglas de juego de las economías desarrolladas, y a veces aún más exigentes. Nosotros cumplimos con más convenciones internacionales de la OIT que muchos países europeos.

En cumplimiento de normas y derechos nosotros estamos arriba en el ranking, y eso muchas veces después termina siendo un problema, por los sobre costos que genera. Por ejemplo, en un informe del Parlamento Europeo se habla del desempleo de los indígenas en el MERCOSUR y afirma que la tasa de desempleo indígena en Uruguay es muy elevada, desconociendo completamente la realidad demográfica de nuestro país y las diferencias que tenemos con el resto de nuestros socios del bloque.

LA VISIÓN SOBRE EL MERCOSUR

El MERCOSUR lo primero que tiene que hacer es reconocer lo que es y lo que no es, y dejar al tótem allá puesto. No toquemos el tratado de Asunción, no toquemos la aspiración de llegar al mercado común, no toquemos el concepto de unión aduanera. Pero a la unión aduanera no vamos a llegar hasta el 2073 como mínimo, ¿por qué?, porque los beneficios de Manaos están otorgados constitucionalmente en Brasil hasta el 2073 y Manaos es la principal perforación al arancel externo común. Tengamos en cuenta que el Producto Bruto de la Zona Franca de Manaos es el 80 % del PBI de Uruguay. Es imposible tener una unión aduanera con una perforación al arancel externo común del tamaño de Manaos, más allá de todos los otros regímenes que son consecuencia de esa perforación como Tierra del Fuego, aunque esta última es menor. En cuanto a otras normas que hacen a la conformación de la unión aduanera, dos veces el CMC del MERCOSUR aprobó un código aduanero común, sin embargo, ninguno de ellos entró en vigor. ¿Nadie se preguntó por qué? La respuesta es simple, porque no hay voluntad política para resignar soberanía en ningún espacio del MERCOSUR.

Los gobiernos pasan en Brasil, pero nadie toca Manaos, y no lo tocan no por un tema comercial sino porque es un tema geopolítico. Por qué vamos a insistir con la unión aduanera si tenemos otras cosas para perfeccionar de la zona de libre comercio, como la armonización normativa, preocupémonos por la convergencia regulatoria, ahí es hacia donde va el mundo. Si nosotros no tenemos convergencia regulatoria, cuando negociamos por ejemplo con la UE, tenemos que adoptar las regulaciones de ellos, nos van a imponer su propia regulación porque nosotros como bloque no la tenemos. Ese debería ser el gran objetivo de los 30 años del MERCOSUR, lograr consolidar la zona de libre comercio, los aranceles 0 para todos los productos, incorporar el sector azucarero y automotriz. El MERCOSUR tiene que ir a una zona de libre comercio perfecta, donde uno esté seguro que le vendo a un argentino y no tengo que esperar que me aprueben una licencia de importación, o que le compre a un brasileño y no tenga que pagar la Tasa Consular.

Cuando el gobierno pasado quiso incrementar la Tasa Consular nuestra Cámara hizo un estudio de cómo sustituir los 100 millones de dólares que el gobierno necesitaba recaudar, sin necesidad de subir la

Tasa Consular y de generar un problema intra-MERCOSUR como se generó. No nos escucharon.

Uruguay tiene que hacer autocrítica, tenemos que lograr entender a la gente y a los gobiernos sobre qué le conviene al Uruguay. No hemos logrado ponernos de acuerdo en qué es lo que se necesita. Nos hemos pasado 10 años con direcciones estratégicas equivocadas, nosotros tenemos que ir todos encolumnados a pedir lo mismo como una gota de agua. Cuando nos dimos cuenta de que Argentina por muchos años no iba a funcionar, teníamos que haber cambiado la estrategia y buscar flexibilidad. El mejor negocio hoy es dejar el arancel externo común y continuar por una línea similar a la que tuvimos en su momento con México. No será fácil, pero Uruguay tiene que plantearlo, una y otra vez

Algo que entendemos ayuda en este tema es que hay mucha inversión regional en la industria exportadora uruguaya. Y muchos de esos extranjeros son de Brasil, de Argentina, entonces, tenemos que ir tras esos inversores a que hagan también presión política y lobby en sus países para lograr más flexibilización en materia de política comercial externa.

Un matiz a considerar es que, en vez de pedir flexibilización, tenemos que ir a la zona de libre comercio que de por sí implica la libertad para negociar con terceros mercados. Esto va a depender solo de los miembros del MERCOSUR, y va a depender más de ellos que de nosotros. La búsqueda de uniones aduaneras en el mundo ya quedó atrás. Lo que hay en materia de nuevos acuerdos comerciales son zonas de libre comercio, adaptadas a un mundo diferente con convergencia normativa, obviamente con aranceles, pero los aranceles de los bienes industrializados no son los elementos determinantes.

LOS DESAFÍOS DE UN MERCOSUR MÁS FLEXIBLE

Hay sectores que orientan su perfil de exportación al MERCOSUR, y erosionar la preferencia del bloque puede salir caro en términos de exportaciones y -principalmente- de empleo. Hay un determinado grupo que no tienen condiciones de competitividad para una apertura total. En un momento donde hay que cuidar el empleo hay que cuidar a esas empresas también.

Hay ejemplos concretos como el sector lácteo y sus preferencias con

el mercado de Brasil, en el acuerdo de la UE ¿qué suerte iban a tener nuestros productos en Brasil si vamos a una lógica de competencia inmediata? Hay otro aspecto que son los subsidios europeos, por eso el sector lácteo fue un sector en el que -fundamentalmente el de quesos y leche en polvo- se negociaron cuotas, no hay una apertura indiscriminada. Los sectores de plásticos, farmacéutica, cauchos, automotriz, son sectores que están orientados en su exportación a la región y quizás no sean tan competitivos para acceder a otros mercados.

Igual eso no quiere decir que la Cámara haya dicho el MERCOSUR o cualquier otra cosa, nosotros creemos que abandonar el MERCOSUR no es una opción, sin embargo, lo que decimos es que no nos parece razonable seguir encorsetados al compromiso de una política comercial, de un arancel externo común, o de negociar a través del formato 4+n porque esa consolidación del MERCOSUR como plataforma de inserción no está funcionando.

La estructura productiva industrial uruguaya se ha transformado mucho, donde las empresas que orientaban sus exportaciones al MERCOSUR perdieron peso en comparación a la agroindustria que hoy quiere comerciar con el exterior, sobre todo productos primarios o agroindustriales. Justamente necesitamos apertura porque hoy nuestros socios más perjudicados son los agroindustriales que no están teniendo oportunidades de acceso en el exterior.

¿El proteccionismo ayudaría a una industrialización mayor? No, porque el problema de la industria en Uruguay no viene por ahí, viene por el lado de formación de nuestra gente, costos energéticos, peso del Estado, relaciones laborales, competitividad. Tenemos que vender productos más complejos, agregar valor, tecnología e innovación.

Necesitamos un país que venda productos de base agropecuaria pero con valor agregado local. El hecho de tener stock bovino como el que tenemos debería darnos la instancia de ser por ejemplo grandes productores de vacunas, ganar escala. Lo mismo con otros insumos agropecuarios, maquinaria, biotecnología y similares. Hoy agregamos poco valor hacia adelante y hacia los costados de la producción agroindustrial. La posibilidad de agregación de valor industrial hacia los lados del sector agropecuario abasteciendo materias primas e insumos imprescindibles es una oportunidad que hay que incentivar, no sólo para abastecer al mercado interno sino también para exportar a otros países. Para esto se requiere una mucho mejor competitividad sistémica.

El MERCOSUR nos daba la instancia de tomar escala, de ayudarnos a desarrollar la industria a dicho mercado para después poder abrirnos al mundo. Algunos lo han logrado y muchos otros no. Ahora, ¿por qué no todos lo lograron? Y tiene que ver con eso que hablábamos antes, si 6 de cada 10 jóvenes no terminan el liceo, hay muchas cosas que no podemos hacer. “Dime qué sabe tu gente y te diré qué produces”. La inserción es necesaria, pero tenemos también que cumplir con los deberes propios para insertarnos en el mundo de una forma distinta a lo Corea a lo Israel, a lo Nueva Zelanda.

QUÉ TAN LEJOS ESTAMOS DE AVANZAR DE LAS IDEAS A LA POLÍTICA CONCRETA EN ESTA MATERIA

Zona de libre comercio no solamente es arancel 0 para el comercio intrarregional, es la consolidación de la libre circulación de bienes originarios, en todos sus términos. Antes mencionábamos todos los componentes necesarios de perfeccionamiento para que se dé realmente el libre comercio. Garanticemos el funcionamiento de la región como región, como zona de libre comercio, a la que todos tengamos acceso al mercado regional. Ahora, cada uno que aplique el arancel que quiera, ¿quieren mayor flexibilidad en la lista de excepciones? Esa flexibilidad ya está a través de múltiples instrumentos.

Otra cosa que el MERCOSUR hoy no tiene y es sumamente importante, es un sistema de solución de controversias que funcione. El MERCOSUR no tiene institucionalidad, tiene instituciones que no es lo mismo.

Con las cámaras industriales de la región nos reunimos y buscamos acuerdos sobre temas varios a través del Consejo Industrial del MERCOSUR (CIM), esto ha funcionado con intermitencia en el pasado. Hoy, el diálogo en el CIM es muy fluido. Brasil busca claramente una apertura negociada. Aunque Argentina tiene algunos reparos. Estamos preparando una declaración para hacer por los 30 años del MERCOSUR por lo cual nos estamos acercando a un consenso en bregar por la zona de libre comercio, con todo lo que eso implica, sin necesidad de llegar en el mediano plazo a una unión aduanera.

¿Las cámaras estamos preparados para dar cierta independencia a los países? Porque eso significa otorgar a los países nuevamente el timón de la política comercial. Eso es lo que estamos buscando es lo que queremos tratar de construir. No hablando de flexibilización sino yendo por el camino de la zona de libre comercio.

El resultado sería que la política comercial sea independiente en cada país. En los hechos, tener una política comercial común hubiera significado en las negociaciones de la OMC ir con posiciones comunes del MERCOSUR y no fue así. De hecho, los aranceles consolidados están para eso para no consolidar los cuatro juntos.

Nadie habla de mover o sacar el arancel externo común, el arancel externo común que siga ahí con todas las perforaciones que tiene. Las perforaciones que hoy tienen de la parte de Brasil son infinitas y unilaterales, nosotros también tenemos por la admisión temporaria, por el régimen de bienes de informática y comunicaciones, por el régimen de bienes de capital, por el régimen de insumos agropecuarios, por la lista de excepciones del MERCOSUR, por el régimen turístico, la inmunidad del Estado, etc.

ANALIZANDO EL ARANCEL EFECTIVAMENTE APLICADO, ¿CUÁL ES ARANCEL EXTERNO COMÚN?

Uruguay está pagando muy cara la bilateralidad entre Brasil y Argentina, ese es un problema. Tendremos que manejarnos mejor comunicacionalmente, porque parece que somos los empresarios los perjudicados, cuando en realidad es la gente que pierde el trabajo ante las trabas comerciales.

Otro caso paradigmático y emblemático fue el de las bicicletas. Una corriente de comercio que se dio a través de las condiciones del MERCOSUR, que podrán decir que es una competitividad encubierta porque entonces por qué no exportaba a otro país, pero lo cierto es que a través de las reglas de juego que se pusieron se logró generar una corriente de comercio de 12 millones y medio de dólares. Lo bloquearon de todas las formas posibles hasta que el negocio cerró. Con ello Uruguay perdió 500 puestos de trabajo industriales, muchos de ellos ocupados por mujeres y jóvenes.

Lo que genera ese tipo de situaciones es, si un europeo quiere invertir en el MERCOSUR ¿dónde invierte? La realidad es que no viene directamente a Uruguay y posiblemente sea al último lugar que va después de una recorrida previa por Brasil y Argentina. Esto es un tema, porque sabemos que invertir en el Uruguay y el pequeño mercado interno que tiene es complicado, se sabe que cuando quieren invertir para producir bienes es para exportar a Argentina y Brasil. Ahora, si hoy ponen una empresa en Uruguay y quieren exportar,

¿pueden? Hay que compensar el riesgo de que no dejen entrar en los países vecinos con facilidades para implantar la inversión acá. Las limitaciones de plazos, en determinadas condiciones comerciales en el MERCOSUR, también son un problema. Si bien nosotros sabemos que siempre se extendieron y nada da a pensar que eso no continúe siendo así, para los inversores no les da seguridad porque, ¿qué pasa si en algunos años cambia y ya no se extienden los plazos?

Otro tema que Uruguay tiene que resolver es el de las Zonas Francas (ZZFF). En las ZZFF van a estar determinado tipo de producciones, que si no están ahí no están en el país. Hoy hay básicamente dos tipos: de producción de pulpa de celulosa y de concentrados para bebidas sin alcohol. Lo que plantean los socios cuando vas a negociar el acceso de los productos de ZZFF es que dicen ¿por qué les tenemos que dar acceso si ni siquiera vos les das?, vos les haces pagar un arancel externo. Esa lógica es irrefutable. Y sumado a esto, cuánto está resignado tributariamente el país por no darle acceso al 0% a los bienes producidos en ZZFF, ¿cuánto consume Uruguay de concentrados producidos en la ZFCi? ¿cuánto de celulosa? Nada significativo.

La modificación que va a tener cada uno en el arancel aplicado va a ser fruto de las negociaciones con terceros. Cuál es el capital que tenemos hoy para negociar, en política arancelaria son las tasas, que cada uno negocie con sus tasas. Y no estamos hablando de libre circulación de bienes no originarios, mercaderías no originarias que en los hechos no tienen libre circulación, no hay libre circulación de bienes extra regionales y sí hay doble pago del AEC cuando un bien extra regional ingresa aduaneramente a un país y luego se exporta a otro.

En términos sustanciales no eliminamos el arancel externo común, pero a efectos prácticos nadie va a mirarlo. Actualmente hay un régimen de origen que es totalmente diferente al concepto simplista del 60-40. Se compra un insumo de un tercer país, se procesa en Uruguay, se le agrega valor, cumple con el régimen y los requisitos de origen y recién ahí se exporta sin aranceles.

Esto está en el marco de la admisión temporaria, que es un tema de interés de los cuatro países. El tema es, si en 3 años se vence la admisión temporaria, ¿se va a volver a extender? Recordemos que la posibilidad de uso de la admisión temporaria está negociada por todo el MERCOSUR con la UE por lo tanto se deberá mantener.

¿SE VA A DAR FINALMENTE LA DISCUSIÓN NECESARIA PARA CAMBIAR LA SITUACIÓN DE COMERCIO URUGUAYO ACTUAL?

Tenemos la expectativa que mejore y que sea el momento de entrar el tema en agenda. Los hechos lo dirán, pero hay determinadas señales como el acercamiento de los Presidentes y la agenda del Presidente uruguayo en las giras por el exterior.

Es cierto que nos anestesiarnos por la pandemia, pero también es cierto que no podíamos hablar con nadie en el mundo sobre política comercial porque los Estados estaban viendo cómo protegían a sus ciudadanos, sus productores, etc. Nos parece que es el momento y es muy bueno que el sector privado tenga un discurso para ir a decirle al gobierno, “está todo bien pero no podemos seguir así”. Más o menos la situación sanitaria está bajo control pero tenemos que pensar en cómo dar un paso adelante para la reconstrucción del país. Hay una buena sintonía del Presidente y la flexibilización del comercio regional. Más que declaraciones presidenciales estamos esperando documentos escritos y firmados. La diplomacia presidencial es funcional al objetivo, siempre y cuando marque la línea de hacia dónde vamos y ello se concrete en medidas que reflejen los acuerdos alcanzados.

Un camino de inserción comercial para impulsar a la industria cárnica uruguaya

*Instituto Nacional de Carnes (INAC)*⁴

UN SECTOR COMPETITIVO A NIVEL MUNDIAL

Sin duda la carne se vería muy beneficiada si Uruguay siguiera una estrategia de inserción internacional. Hay productos cárnicos que no han expresado todo su potencial, algunos por problemas de inserción internacional, como cuestiones arancelarias, que se favorecerían con una apertura. Existen argumentos sólidos para fundamentar que la carne uruguaya puede competir en el mercado internacional exitosamente. Hay muchas evidencias de competencia directa cuando la barrera arancelaria es abatida y en estos casos la carne de nuestro país tiene un muy buen desempeño.

Los últimos logros arancelarios que obtuvo Uruguay, significativos para la cadena cárnica, fueron en el marco de la ronda Uruguay de OMC, a mediados de la década de los 90. Se obtuvo una cuota de 20 mil toneladas en EEUU y 6 mil toneladas en UE. Esto equivale al 8% de las exportaciones actuales de carne bovina del país. Cuando uno considera toda la exportación de carne y estudia qué porcentaje se beneficia de una ventaja arancelaria, es realmente muy pequeño. Se pueden considerar los cupos exclusivos para Uruguay (8%) y luego puede incluirse hasta un 20% con otros mecanismos de acceso preferencial, pero el otro 80% de toneladas exportadas están desamparadas, sin preferencia. Los productos agropecuarios son muy sensibles y frecuentemente son altamente protegidos por los importadores, por lo que no contar con preferencias en esta categoría de exportaciones representa una desventaja muy severa.

Volviendo al punto inicial, se presentará evidencia de la competitividad de nuestra cadena cuando la desventaja arancelaria está resuelta

⁴ El entrevistado en el *Instituto Nacional de Carnes* fue Álvaro Pererira de Acceso e Inteligencia de Mercados de INAC.

No nos centremos en lo que no tenemos sino en ese 20%, donde desaparecen las desventajas arancelarias. Cuando Uruguay utiliza el cupo de 20 mil toneladas en EEUU, los precios que consigue son muy similares a los de Australia o Nueva Zelanda, que son los principales competidores extrarregión. En Estados Unidos el 99% de la importación se realiza sin pagar aranceles; los únicos que pagan aranceles son Argentina y Uruguay, que tienen un mecanismo de acceso insuficiente obtenido hace 3 décadas. En el momento en que nuestro país agota su cupo y hace una exportación por fuera del mismo, paga aranceles muy elevados. El mensaje para transmitir, entonces, es que en el segundo mayor mercado del mundo, que es muy exigente en términos sanitarios, donde los propios consumidores conocen y son exigentes respecto a los productos cárnicos, en ese mercado tan complejo y sofisticado, Uruguay compite muy bien con los mejores cuando están en igualdad de condiciones. Pero en el instante en que se acaba la cuota el arancel pasa de 1% intracuota a 26% extracuota, entonces, una vez que se acaba el cupo, se acaba el mercado. Esta es una manifestación muy clara de que somos muy buenos y competitivos con los mejores cuando las desventajas arancelarias están resueltas.

Lo que sucede en Estados Unidos es muy similar a lo que ocurre en Canadá. Varios países como Australia y Nueva Zelanda tienen buenos acuerdos comerciales con Canadá. México y Estados Unidos, con el USMCA, también tienen acuerdo y son grandes exportadores. Adicionalmente hay un contingente arancelario para terceros países que solamente lo utiliza Uruguay porque es el único exportador habilitado sin acuerdo comercial específico. Esa es una concesión que Canadá tiene ante la OMC, no es un logro de negociación de Uruguay ni del Mercosur. Uruguay lo utiliza y de nuevo, se compite muy bien contra los mejores en mercados de máxima exigencia. Lamentablemente, esta cuota también es relativamente pequeña en comparación a todo lo que tiene Uruguay para exportar.

Otro mecanismo de acceso preferencial es la cuota 481 de la Unión Europea cuya utilización es bastante compleja. Es un contingente con ventanas trimestrales y es "first come, first served". Eso lleva a que haya una presión muy importante por estar en el puerto el primer día del trimestre. Esta cuota tiene un arancel de 0% mientras que el arancel extracuota va desde 40% a 60%, lo que significa que la renta por tonelada realmente muy elevada, de aproximadamente cuatro mil dólares por tonelada. Uruguay extrae una renta anual entre 45 y 65 millones de dólares por el uso del 481. Es un contingente muy atractivo, pero esto

acarrea una desventaja que es su sobredemanda. Como consecuencia, es fundamental estar en el puerto al comienzo del trimestre: el 1° de enero, 1° de abril, 1° de julio y 1° de octubre hay que estar presente porque el contingente se agota en dos o tres días hábiles. Esto es un gran problema logístico ya que hay 25 días de tránsito hasta puertos europeos, por lo que la carne tiene que salir de la planta un mes antes. Adicionalmente tiene dos días de madurado en cámara y debe ser faenada el día anterior, por lo que hay tres o cuatro días de logística dentro de la planta. Antes de eso es necesario comprar animales para que lleguen a la industria en el momento indicado. Estos, a su vez, tienen tres años de edad a la faena y están sujetos a las restricciones productivas de la propia 481, que es tener alimentación a grano de tres meses, entonces, además es necesario coordinar previamente con un feedlot por lo menos con tres meses de anterioridad. Todo esto implica que si se desea llegar a Europa el 1° de enero deba estar todo resuelto en junio. Aun así es posible quedar afuera y no acceder al contingente. ¿Y si no se puede acceder al cupo? ¿Qué pasa? Las alternativas no son buenas. Es posible congelar la carne y dejarla en el puerto hasta la próxima apertura del cupo. Este cambio de la naturaleza del producto destruye valor. Otra alternativa es esperar tres meses con la carne sin congelar a riesgo de agotar buena parte de su vida útil y afectar la logística del importador. La última alternativa es pagar los cuatro mil dólares por tonelada de aranceles. En este escenario hostil, Uruguay ha mostrado su pericia y ha utilizado la cuota 481 en un 40% del volumen total compitiendo con Argentina y Australia.

Esos tres ejemplos son suficientes para demostrar la competitividad de la cadena cárnica nacional cuando no existe desventaja arancelaria. Cuando hay contingentes se aprovechan al nivel de los mejores. El problema es que no hay suficientes.

Cuando se agotan los contingentes se exporta a China. La gran mayoría de las toneladas exportadas sin preferencia arancelaria van a China. Este mercado no está dominado por competidores con ventajas arancelarias, sino por los miembros del Mercosur, ya que dos tercios de la importación de carne de China provienen del bloque –de Brasil un 40%, de Argentina 15% y de Uruguay 10%-. Con Brasil y Argentina estamos en igualdad de condiciones y con quienes tenemos desventajas arancelarias es con Nueva Zelanda y Australia.

Además del tema arancelario está el sanitario. En ese sentido nuestro país tiene un nivel de habilitaciones que es elevado para carne bovina.

Si se estudia la cantidad de mercados que efectivamente se utilizan, son más de 50.

Además de los bienes provistos por el sector público (acceso a mercados), el sector privado es muy sólido lo que resulta en una cadena muy profesional, seria y desarrollada. Es posible satisfacer a varias decenas de mercados que requieren la carne de manera distinta según sus estándares: rito kosher, rito halal, carne para Europa, Corea o Chile. Nuestra cadena tiene el conocimiento para poder hacer todo esto. No es frecuente que una empresa uruguaya, cuando se enlentece un negocio en Suiza, pueda redirigirlo a Japón. La cadena cárnica tiene esta posibilidad, demostrando la profundidad y sofisticación comercial desarrollada.

OPORTUNIDADES DE UN MEJOR ACCESO A MERCADOS

¿Qué podría pasar en la cadena cárnica uruguaya si tuviera mejor acceso a mercados? En primer lugar, es posible anticipar un cambio en la composición de destinos. Como se explicó anteriormente, lo arancelario es el determinante fundamental de nuestra estructura de mercados y resulta en que toda la carne sin preferencias va a China.

Si existieran nuevos acuerdos comerciales podría aspirarse a Estados Unidos, Japón o Corea, donde Uruguay está subrepresentado, y ahí la oportunidad es muy grande porque existen infinidad de oportunidades para sofisticar la cadena. Nuevos clientes, productos, tecnologías y estándares. Debería ser un objetivo diversificar la cadena y alcanzar este tipo de lugares donde colocar nuestra carne. Esto daría como resultado precios más altos y menos volátiles para nuestras exportaciones.

Otro efecto podría ser que Uruguay, con mayor acceso, logre aumentar la producción. En términos físicos y productivos es posible tener otro rodeo con más producción de carne. En la industria hay capacidad para procesar tres millones de animales, cuando en la actualidad se procesan dos millones. ¿Por qué sucede esto? Es interesante preguntarse qué sucedería en el campo si los precios fueran más altos y menos volátiles. Quizás más inversiones tendrían sentido económico y la producción podría aumentar. Diversificar mercados podría generar otros incentivos para una inversión que es muy larga en el tiempo. Asimismo, más animales en los campos se traduce en más faena y, en consecuencia, en más empleo, tanto en el campo como en la industria.

LOS MERCADOS ESTÁN EN ASIA, NO EN LATINOAMÉRICA

No es competencia de INAC recomendar mecanismos o herramientas específicas de inserción internacional. El objetivo es que exista mejor acceso a mercados. Lo que se puede afirmar es que la estrategia desarrollada hasta la fecha resultó en que haya un muy bajo nivel de coincidencia entre los países con los cuales tenemos acuerdos comerciales y los países que son importadores atractivos de carne. Los acuerdos que el bloque consiguió y los que la cadena cárnica necesita son conjuntos relativamente disjuntos.

Los países que importan productos alimenticios tienen dos características salientes: un ingreso por habitante relativamente elevado y una disponibilidad de tierra agrícola por persona relativamente baja. Esto aplica para todos los alimentos y justifica el énfasis en Japón y Corea. Cuando se estudia la inserción internacional de los países agroexportadores desde esta óptica se puede apreciar que alcanzar una mayor profundización con países de Latinoamérica no es la estrategia más conveniente, dado que los ingresos latinoamericanos no son tan altos y la disponibilidad de tierra es abundante. Esto se traduce en bajos volúmenes y precios para la importación de carne, con la excepción de Chile. Este último es un mercado valioso, está en el top 10 de importación de carne vacuna, el acuerdo de Uruguay y Chile es positivo. Con esta excepción, cuando se consideran los demás acuerdos del Mercosur en la región, no son tan relevantes.

Por razones distintas los acuerdos extrarregionales del Mercosur tampoco son tan valiosos para la cadena cárnica nacional. Por ejemplo, el tratado con India, que es poco profundo, es con un país que importa poca carne: No consume carne vacuna y muy poco de las otras. Otro ejemplo es Egipto, un país que cobra 0% de arancel por defecto a los productos cárnicos, por lo cual negociar ahí no implicó ninguna mejora para la industria cárnica uruguaya. Idéntico es lo sucedido con Israel, que presenta 0% de arancel por defecto para la carne bovina congelada. Los obtenidos hasta hoy por el Mercosur no fueron significativos para la industria cárnica uruguaya. Adicionalmente, en estas tres décadas los competidores avanzaron a pasos agigantados por lo que el deterioro relativo es severo.

Por otra parte, es justo indicar que la agenda abierta del bloque es muy atractiva desde la óptica mencionada anteriormente: Corea del

Sur, Canadá y exploratorios en Vietnam e Indonesia pueden tener alto impacto positivo. Corea del Sur es muy atractivo porque es un mercado de alto valor y muy protegido comercialmente: sin preferencias arancelarias es imposible comerciar con ellos. Lo mismo aplica para Canadá. Lamentablemente el antecedente con Unión Europea genera incertidumbre respecto a la concreción de estos acuerdos y sus plazos.

INTEGRACIÓN REGIONAL DE LOS SECTORES CÁRNICOS

Un ejemplo relevante de esta práctica es Estados Unidos. Este país exporta carne a Corea del Sur y a Japón a precios muy elevados, y además importa carne en cantidades equivalentes a precios más bajos. Cuando se estudia la producción y el consumo de carne en Estados Unidos, el nivel es el mismo, es decir, exportan 15% e importan 15% de producen. El precio de importación es de cuatro mil dólares la tonelada, pero el de exportación es de más de seis mil; hay una oportunidad de valorización y también de balance de cortes. Los estadounidenses logran hacer una canasta deseable de exportación que puede tener más asado o menos lomo, por ejemplo, en función de la demanda, y al mismo tiempo importar lo que se consume en el mercado local y que ellos no producen en volumen suficiente, por ejemplo, carne orgánica.

¿Para qué le sirve la región a Uruguay? Uruguay podría hacer lo mismo que Estados Unidos. Hace dos o tres años Uruguay logró aumentar su exportación sin aumentar tanto su producción utilizando el mecanismo de abastecer parcialmente el mercado interno con importaciones regionales. Esto sucede cuando el precio de la carne uruguaya en el exterior es superior al de la carne regional importada. La carne uruguaya puede valer más que la regional por una serie de elementos, varios de ellos intangibles, y debería realizarse un esfuerzo en transmitir a nuestros clientes que realmente tiene un valor mayor porque es sostenible, fue producida con altos estándares de bienestar animal, hay garantías gracias a la trazabilidad, su sabor es el deseado, etc. De esta manera, es deseable que toda esta construcción de valor agregado gracias a la actividad privada y pública que tiene Uruguay se traduzca efectivamente en dólares. Otro elemento que puede explicar el diferencial de precios es contar con habilitaciones sanitarias que los vecinos no tengan.

En la medida que Uruguay tenga ventajas en eso, se podrá importar carne regional y exportar carne a lugares en los que los vecinos de la región no pueden acceder o acceden a menor precio. Este mecanismo se está agotando; el conjunto de habilitaciones que tiene Uruguay es cada vez más similar al de Brasil y Argentina. De cualquier manera, quizás hablar a nivel países sea una comparación un tanto injusta porque Uruguay tiene a la mayoría de sus plantas con habilitaciones en los principales destinos, mientras que en los vecinos la realidad no es esa. Por ejemplo, Brasil tiene habilitado Estados Unidos, pero solamente para 36 plantas de las casi 300 que hay en todo el país.

COMPARANDO EL IMPACTO DE DISTINTOS ACUERDOS COMERCIALES

INAC ha realizado cálculos para estimar cuanto podría aumentar el valor de las exportaciones de carne bovina con la firma de distintos acuerdos. Estimaciones en torno al impacto en empleo, inversiones y producción no han sido realizados por el instituto.

El acuerdo más estudiado, por razones obvias, es Mercosur – Unión Europea. Para la carne bovina se obtuvo una nueva cuota con arancel bajo y una rebaja arancelaria en la cuota preexistente. De este modo, el acuerdo entrega una importante rebaja arancelaria por tonelada, pero lamentablemente tiene un límite muy estricto a las toneladas que se pueden beneficiar. En síntesis, recibiríamos más ingresos por las toneladas que ya exportamos, pero no está diseñado para aumentar el flujo exportador. De este modo, la estimación de reducción de pago de aranceles es de aproximadamente USD 60 millones anuales cinco años después de que entre en vigor. Este fenómeno no será percibido en su totalidad por la cadena cárnica nacional porque, en paralelo, el acceso a través de la cuota 481, mencionada anteriormente, está en proceso de reducción, su volumen se está achicando. Esto tendrá un impacto negativo de aproximadamente USD 40 millones cuando el cupo alcance su volumen final.

Existen otros acuerdos comerciales que no presentan restricciones cuantitativas o que otorgan cuotas significativamente más grandes. Los acuerdos comerciales que firman China y Estados Unidos son ejemplos de esto. Por ejemplo, tanto Australia como Nueva Zelanda tienen a Estados Unidos como uno de sus principales mercados. Exportan a través de cuotas que difícilmente se agotan. Cuando no existen cupos de baja dimensión, las oportunidades comerciales para la cadena son mayores.

INAC realizó un ejercicio de cuantificación de un potencial ingreso de Uruguay al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP), y para la industria cárnica realmente sería muy significativo. Existen varias características importantes cuando se lo compara con el acuerdo referencia: Mercosur – Unión Europea. En primer lugar, la Unión Europea 27 importa el 6% de la carne bovina que se comercializa en el mundo mientras que esta cifra es 20% para los países CPTPP. Adicionalmente, en CPTPP existe una renta por tonelada elevada y las restricciones cuantitativas no son tan severas como en el caso de Unión Europea. Finalmente, uno de los principales atractivos es el hecho de que el acuerdo está en crecimiento. Muy seguramente se incorpore Reino Unido y posiblemente también Estados Unidos y/o China. De cualquier manera, si eso no sucediese y el acuerdo mantuviera sus miembros actuales (los más significativos Japón, Vietnam y Canadá), la carne bovina podría extraer por lo menos el doble de beneficios que con el acuerdo con de Mercosur - Unión Europea.

Una apertura comercial ajustada al modelo de crecimiento

Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)⁵

EL DEBATE DE LA INSERCIÓN MUNDIAL

Hay que estudiar bien la posibilidad de tener una mayor apertura comercial, el tipo de instrumentos y con quién, porque tener más tratados no tiene por qué ser beneficioso para el país. ¿Inserción internacional para qué? Debe ser instrumental, no un fin en sí mismo, y ajustarse al modelo de crecimiento y desarrollo al que apueste el país, pero para definir eso nos debemos una discusión previa.

Cuando se habla del Mercosur es mucho más fácil entender el porqué de la inserción o el acercamiento entre los países que lo integran, ya que desde sus inicios sabían para qué querían unirse al salir al mundo; estos acuerdos tenían una lógica de complementación y de construcción que contemplaba las asimetrías de cada país.

Eso nos va a redituarse en cada país para crecer, ahora, si yo solo quiero que crezca el PIB, posiblemente pueda hacer lo mismo que Chile y me centre solamente en firmar acuerdos de libre comercio. Pero eso no va a ser beneficioso para la sociedad en su conjunto si no se prevé un derrame desde la concepción del acuerdo.

Ideológicamente no estamos en contra de nada; como organización no estamos en contra de un TLC con Estados Unidos y a favor de un TLC con China. Podemos tener buenos tratados con ambos países en la medida que se contemple la forma en que se van a complementar con nuestro país, por ejemplo, con mecanismos de cooperación, coordinación, o la creación de ámbitos para discutir esos temas. El simple hecho de sacar aranceles no es beneficioso, sí lo es si eso se inscribe en determinadas lógicas como las que mencionaba anteriormente.

⁵ El entrevistado en el Pablo Da Rocha (*Instituto Cuesta Duarte* del PIT-CNT).

Cuando rechazamos las negociaciones del TISA, eso tuvo que ver con cómo se chocaban los objetivos que impulsamos desde la central, de un modelo de crecimiento y desarrollo con el rol del Estado y el rol de las empresas públicas. Eso, de alguna manera, tiene que estar contemplado en los acuerdos.

Hay que comprender dónde está el valor hoy, porque en los 70, por ejemplo, en la medida que uno tuviera un proceso productivo con mayores eslabones, eso iba a generar mayor valor agregado. Sin embargo, hoy, la medida de valor que tenemos tiene una forma de “u” donde en los extremos tenemos logística, creación e innovación, y ya no se trata de tener más eslabones, sino de qué eslabón es el que tiene el país. Es ahí donde Uruguay debe apostar, y viendo cómo se complementa con su eslabón, podrá decir si el mismo es bueno o malo. Hoy tenemos que explotar el eslabón de conocimiento, de logística, de capital humano; si eso está plasmado y contemplado en el acuerdo, entonces vamos por buen camino.

Luego hay que ver si estamos hablando de corto o largo plazo. Entiendo que es un error apostar cada vez más a commodities como la soja o la pasta de celulosa, porque en el corto plazo seguramente eso genere una fluctuación de capitales donde todo el mundo esté contento, pero en una perspectiva de mediano y largo plazo me parece que va a terminar siendo perjudicial para el país.

LA COMPETITIVIDAD ASOCIADA AL DESARROLLO

La competencia no siempre genera los incentivos necesarios para mejorar; aporta, porque produce incentivos y estos pueden destinarse a mejoras en materia productiva. Cuando pensamos en otros países, algunos toman el concepto de competitividad simplemente sacando el máximo de eficiencia a los factores productivos, entonces, en la medida que reduzcan el costo del capital y trabajo, seguramente obtengan el mismo producto con el menor costo.

Tendríamos que ampliar el concepto de productividad, que debería tener en cuenta el impacto ambiental y cómo se usa el factor trabajo –condiciones de trabajo y niveles de remuneración-. ¿Qué es lo que se mide cuando se mide la competitividad entre los países? ¿Qué variables usamos? A veces resulta un poco contradictorio que uno mire la competitividad sin mirar la característica de los trabajadores, las

condiciones, así como el impacto ambiental de las producciones que desarrolla cada país.

Hay que generar un concepto común sobre la competitividad más asociada al desarrollo. Por ejemplo, es difícil comparar países como Uruguay y Chile, que tienen factores laborales totalmente distintos. Somos un país caro porque este tipo de cosas tienen valor -un ambiente de trabajo sano, el respeto de los derechos-.

Las zonas francas suelen ser un germen para la explotación, como sucede en Brasil. Sin embargo, en Uruguay se destacan porque el promedio salarial es mayor que en el resto del país. Incluso las empresas internacionales tienen una forma de actuar y un comportamiento aquí que no es el mismo que en otros países, y eso tiene que ver con el marco institucional de defensa de derechos. Ese es un punto a tomar a la hora de decir si somos o no competitivos. No puede ser que se considere más competitivo a un país que explota más a sus trabajadores obteniendo un costo menor del factor trabajo.

UNA APUESTA POR EL MERCOSUR

La inserción internacional en bloque te ayuda a enfrentarte a negociar con otros bloques, pero el Mercosur es un reflejo de la solidez o no de las instituciones de los países que lo integran. Eso ha hecho que el bloque se comporte como se ha comportado.

En el primer momento, cuando nació el Mercosur, permitió que hubiera sinergias muy importantes, que se canalizaran los flujos comerciales y que se abriera una ventana de oportunidades. No fue fundado solamente para ampliar el Cauce y el PEC, sino con una aspiración que trascendía, para parecernos más a Europa.

Dados los recursos materiales que tenemos, hay potencialidades enormes que los países podrían aprovechar. Ahora, para eso, ellos deberían tener una institucionalidad sólida; no puede ser que el bloque regional dependa de quién sea el presidente cada cinco años en los distintos países.

El Mercosur es útil desde el punto de vista económico y logístico. Un gran bloque que debería ser ampliado para negociar con otros bloques es un elemento fundamental. Pero la integración regional es

más que un acuerdo comercial, por lo menos en el Mercosur. El polo logístico que representa Montevideo, los servicios, tienen una potencialidad que no se ha sabido aprovechar.

Como visión estratégica, la central apuesta al Mercosur, al aspecto comercial, logístico, de coordinación y complementación productiva, pero sobre todo a un nivel social de integración que no se ha logrado que quede contemplado en los acuerdos. El Mercosur buscó en sus inicios una integración incluso en los sindicatos, y en su momento logró promover una agenda de derechos en los distintos países y ha permitido que el rol que tiene nuestro país en esta materia también se exprese en la OIT. El bloque ha conseguido sinergias muy destacadas.

Se necesitan gobiernos que apuesten estratégicamente al Mercosur, pero eso no significa proteccionismo ni generar una apertura comercial mayor. Hay que lograr tratados comerciales en ese marco de apertura en la medida que se inscriban en el acuerdo general. Esos equilibrios hay que cuidarlos, o sea, que haya flexibilidades, en tanto tengan un seguimiento al acuerdo mayor. Y no hay que permitir que se contamine la discusión con visiones ideológicas.

El PIT-CNT no está en contra de los tratados de libre comercio, pero sí cree necesario que cualquier tipo de acuerdo que se alcance esté en línea con los objetivos de crecimiento y desarrollo económico que planteamos. Hay que encontrar el instrumento que se alinee a los objetivos. El Mercosur tiene que seguir esta línea para funcionar de mejor manera.

UN BLOQUE QUE TRASCIENDE LO COMERCIAL

A diferencia de otros bloques, el Mercosur trasciende lo comercial. Por ejemplo, tenemos acuerdos socio laborales, o sea que vamos más allá, generando una institucionalidad propia. Puede que haya casos donde estén vacías, pero las instituciones están y hay que aprovecharlas.

No me imagino un escenario sin Mercosur porque hay costos asociados, porque tenemos ventajas como bloque que trascienden lo comercial que hay que nutrir, y para eso se necesitan gobiernos fuertes que acuerden el camino a seguir. Es mucho más costoso desmontar el Mercosur que seguir en él.

Si todos avanzamos hacia el mismo lado, puede convertirse en lo que soñó ser. Es necesario que el bloque se modernice, que empiece a considerar qué lugar ocupan los países. Estamos en un continente especial como para aprovechar esas potencialidades, pero se necesitan gobiernos con las mismas convicciones. Si hay dudas y vacilaciones, y si las ocupaciones son los problemas internos de cada país, lo integral y regional va a quedar para más adelante.

Si los países tienen problemas internos, como pasa en Brasil o Argentina, que son los principales socios de las negociaciones... La principal trancadera al tratado con la Unión Europea que tuvimos fue Brasil. Si todos los socios logramos darnos cuenta de que importa la complementación, las asimetrías de cada país, eso permitiría un aprovechamiento mayor y un crecimiento de los países.

Hay gobiernos que no gobiernan para la gente; eso lo vemos en el término “ganadores y perdedores”. Cuando un gobierno decide que gobierna para una élite o para la oligarquía, o para el sector industrial, ahí están definidos los ganadores porque va a generar políticas funcionales a esa visión. Por otra parte, un gobierno puede decidir ayudar a las masas, gobernar para el pueblo. Si no hay sintonía entre los gobiernos y sus decisiones internas, tampoco va a haber sintonía en el bloque. El Mercosur debería ser una política de Estado.

La integración debe contemplar nuevas dimensiones, como la social. Los países del Mercosur han avanzado más en lo social que en lo comercial, pero eso no se ve en los números, en el PIB o en el flujo comercial. ¿Es bueno creer que el flujo comercial crece por sí solo? Yo no lo creo así. Yo apostaría por la institucionalidad del Mercosur y por darle el contenido necesario; estamos más cerca de eso que de empezar a buscar cómo flexibilizar.

Tenemos mucho para ganar, tenemos potencialidad en términos cuantitativos. Nuestro país está muy restringido y por eso tiene que apostar al bloque. El problema es cuando no logras sintonía con los otros países. El Mercosur tiene fortalezas y estoy dispuesto a perder algo de lo cuantitativo por lo cualitativo.

Es muy difícil la inserción internacional, el peso de la diplomacia, lo económico y lo social. Todo el mundo defiende al Mercosur, pero nuestro principal socio comercial es China. Yo estoy más a favor de un tratado con Estados Unidos que con China, porque ¿cómo frenás a

China? Pero más allá de con quién, la pregunta debería ser qué y para qué, es decir, si se alinea o no con los objetivos que comentaba.

EL DESAFÍO DE ANALIZAR CÓMO AVANZAR

El excanciller Luis Almagro nos dijo que nosotros teníamos la posibilidad de sentarnos con las grandes ligas. Yo personalmente no creo que eso sea así, porque tenes que ser consciente de a qué costo te santas en la mesa de los grandes. ¿Estás realmente sentado de igual a igual con los grandes, o te hicieron un lugar solo para legitimar lo que ellos quieren hacer? Porque vos levantas la mano para votar, pero no ejecutas, eso lo hacen ellos.

Yo me sentaría en la silla con los grandes, sí, pero tendría que valorar si vale la pena estar o no. Lo que no quiero que pase es que nos sentemos en la silla por inercia, solo porque todo el mundo se sienta, porque no sentarse también es una posición política. Ahora, es mucho mejor haberse sentado e irse que no haberse sentado a negociar nunca.

A nosotros nos pasó que varias veces nos vinieron a informar decisiones, no a consultar, a informar sobre cuestiones que nos involucran. Cancillería no se maneja por lo que dice el PIT-CNT, pero, entonces, ¿por qué nos llaman después? ¿Es para legitimar las decisiones que ellos ya tomaron?

El mundo va para el mismo lado, pero ¿quién es el mundo? ¿Existe la libre competencia? ¿Existe la competencia perfecta? El mundo lo hace cada uno de los países y no todos tienen el mismo poder. Vamos para el mismo lado que los otros países, pero veamos cómo lo hacemos y con quién.

Una integración comercial de dos vías: entre el acceso a mercados y la baja de costos internos

Unión de Exportadores del Uruguay (UEU)⁶

UN ESFUERZO NECESARIO PARA COMPETIR EN EL EXTERIOR

La apertura comercial es beneficiosa porque nos permite acceder a otros mercados sin pagar aranceles, pero para competir en el exterior es igual de importante bajar los costos internos. Son dos caminos que hay que recorrer en paralelo, porque si mejoramos el acceso a través de acuerdos comerciales y, al mismo tiempo, Uruguay sigue siendo un país caro, como lo es ahora, el esfuerzo de negociar rebajas arancelarias y mejores condiciones de ingreso a mercados queda neutralizada. Entonces no se logra el objetivo de posicionar mejor los bienes y servicios uruguayos en el mundo.

Si bajamos los costos internos también vamos a tener la posibilidad de competir de mejor manera con los productos y servicios importados. A modo de ejemplo, una empresa que produce en Uruguay y exporta al Mercosur productos alimenticios de consumo masivo también recibe una competencia muy fuerte de productos que ingresan al país de la región y llenan las góndolas de los supermercados. ¿Por qué sucede esto? Porque en la región tenemos sectores que producen a menores costos que nosotros - por escala o condiciones o políticas desarrolladas en cada país- y cuando entran al mercado local son más competitivos. Eso ilustra que tenemos que esforzarnos para competir tanto en el mercado internacional como en el mercado local.

Al desbalance de costos de producción debemos agregarle situaciones coyunturales -que se dan de forma muy frecuente- en la que las diferencias cambiarías con la región nos dejan fuera de competencia y pueden hacer que algunas empresas queden por el camino. Otro

⁶Las entrevistadas en la *Unión de Exportadores* fueron: Teresa Aishemberg (secretaria ejecutiva) y María Laura Rodríguez (responsable de asesoría económica, comunicación y medio ambiente).

tema relevante: en el Mercosur no ha funcionado la coordinación de políticas macroeconómicas y políticas divergentes han hecho perder corrientes exportadoras.

Por otro lado, tenemos el peso del Estado, que muchas veces representa una mochila para las empresas y contribuye en costos que se acumulan en el proceso productivo. Desde que el producto sale de la empresa hasta que llega al cliente final hay una serie de eslabones y, en algunos casos, esos costos pueden dejarte fuera del mercado.

Uruguay tiene el deber y la deuda de ser competitivo, para lograrlo debe estudiar bien cuáles son sus ventajas y qué factores son un palo en la rueda para competir con el mundo de forma de corregirlos.

SALIR AL MUNDO PARA CRECER

A veces se plantea la disyuntiva de si es necesario un proteccionismo que permita el crecimiento de las empresas antes de salir a enfrentarse a la competencia internacional. La apertura se debe dar de forma simultánea al crecimiento. Tenemos el ejemplo del software, si no se hubiera enfrentado al mundo nunca habría podido ser lo competitivo que es. Si solo te centras en el mercado local, nunca vas a poder llevar tus capacidades al máximo como te lo exigen desde el exterior. Algunos dicen “no, hasta que no estemos preparados no podemos salir al mundo”, pero la realidad es que nunca vas a estar lo suficientemente preparado para enfrentarte a los mejores. Es el mundo el que te exige, te condiciona y eso es insustituible.

Uruguay ha pasado por todos los modelos. Estuvimos cerrados en la década de los años 60, cuando se practicó la Industria de Sustitución de Importaciones (ISI), pensando que íbamos a sacar empresas muy fortalecidas y eso nunca sucedió. Por el contrario, fuimos creciendo cuando empezamos a abrirnos y a salir al mundo.

Actualmente exportamos a cerca de 170 países, pero todavía hay una fuerte concentración por países y productos. Podríamos exportar mucho más si fuéramos más competitivos. Fuera de la región, en general se termina exportando materia prima. Entonces la pregunta es si queremos ser un país exportador de materia prima o queremos lograr un desarrollo mayor y exportar productos con más procesamiento y valor agregado. Esa discusión al parecer todavía no está saldada.

UN BLOQUE IMPORTANTE, PERO INSUFICIENTE

El Mercosur no ha funcionado como la plataforma de inserción internacional que se quiso cuando se creó. De todas formas, el bloque sigue siendo muy importante para los exportadores. Si vemos cuánto representó el Mercosur en el total exportado medido en dólares en el primer semestre de 2021, fue el 20,6% del total. Esto puede parecer poco en comparación con lo que sucedía en la década de los 90, cuando las exportaciones al Mercosur representaban más del 50% del total. Sin embargo, si nos fijamos en la cantidad de empresas que exportan queda clara la relevancia del bloque. De las 1.183 empresas que exportaron al menos un dólar en bienes en lo que va del año, 559 destinaron parte de su exportación al Mercosur (47% del total). De estas últimas, hay 250 que destinaron el 100% de sus exportaciones al bloque y otras 134 vendieron al Mercosur más de la mitad de sus colocaciones en el exterior. Por lo tanto, unas 384 -o un tercio de las empresas que exportaron- tienen una exposición relevante al bloque. Esto significa que para ellas el partido se juega en la región y les va la vida en lo que suceda con el Mercosur.

Al bloque exportamos principalmente productos industriales terminados y semi terminados, que difícilmente se puedan exportar a otros destinos debido a costos y tiempos de transporte y factores socioculturales. Además, tenemos la dificultad de que la cadena logística está encareciéndose, que dificulta todavía más la llegada de esos productos a otros destinos. Las crisis regionales -Brasil en 1999 y Argentina en 2001- nos jugaron una mala pasada, aprendimos a dejar de ser tan dependientes del bloque y diversificar mercados, pero algunos sectores nunca pudieron salir de la región. Y encima muchas veces se ponen trabas sin sentido. En general las exportaciones de Uruguay a Brasil representan menos del 1% de todas las importaciones de Brasil, pero igualmente cada tanto quedan camiones parados en la frontera por nuevas exigencias. Realmente a ellos no les hace ruido, no les afectamos en nada e igualmente hay presiones para que los productos uruguayos no entren.

Pensando en cómo se pueden compensar las exportaciones a la región cuando se da una caída, hace unos años analizamos qué posibilidades había de redirigir las exportaciones que se destinaban hacia Argentina, ya que las trabas comerciales estaban complicando a muchas empresas. En ese sentido vimos que en general eran muy redu-

cidas las exportaciones a otros destinos y que no eran mercados que pudieran sustituir al argentino. Para esas empresas seguimos precisando al Mercosur.

Hay que tener en cuenta también que cuando Uruguay va a buscar inversores al exterior, les ofrece una puerta de entrada al Mercosur y hay empresas multinacionales que se localizan en nuestro país con el fin de exportar desde acá al bloque. En esos casos, ya tienen subsidiarias en otros países que exportan a otros destinos, por lo que si se les cierra el Mercosur seguramente se vayan del país. Este tipo de factores hay que ponerlos en la balanza cuando se plantea una eventual salida del bloque.

Muchas veces estas empresas tienen un decenas o cientos de empleados, en algunos sectores se trata de personal mayoritariamente femenino. En el contexto actual de alto desempleo es algo que no podemos menospreciar.

Por otra parte, tenemos acuerdos comerciales con los países de Aladi y el Mercosur está dentro de dicha asociación. Entonces, ¿por qué no profundizar esos acuerdos? El comercio intrarregional es muy bajo en comparación con otras regiones del mundo. Entre países de América Latina podemos generar cadenas de valor. A modo de ejemplo, Chile nos ha ofrecido formar parte de cadenas de valor para poder aprovechar los tratados que tiene y así entrar en Asia con arancel cero. Esto hay que estudiarlo y trabajarlo.

ABRIR LOS MERCADOS SIN DEJAR EL MERCOSUR

Si Uruguay llega hoy a 170 países es por el esfuerzo que se ha hecho por parte de los exportadores de abrir mercados, por el apoyo del gobierno con misiones y ferias, pero no es resultado de ser parte del Mercosur.

Lograr una mejor inserción internacional es una materia pendiente del bloque y queda en evidencia cuando vemos cómo otros países han avanzado rápidamente en la firma de tratados de libre comercio (TLC) en los últimos años, mientras que el Mercosur se ha quedado muy quieto en ese sentido.

El hecho de que se pida la flexibilidad al bloque para negociar acuerdos comerciales con terceros mercados responde a esa falta de avance, que hace que Uruguay compita en desigualdad de condiciones en

comparación con otros países que producen lo mismo, están más cerca de nuestros mercados y tienen un trato diferencial.

Hace poco una técnica brasilera comentó que la decisión 32/2000 fue creada para que Uruguay no pudiera tener las manos libres para hacer acuerdos por afuera, pero esa cláusula, como tantas otras, no fue internalizada, por lo que tenemos la posibilidad de hacer valer que nunca se internalizó.

¿La moneda de cambio va a ser el arancel externo común? ¿Nos sirve que lo bajen? ¿Las empresas que apuestan al Mercosur pierden parte del mercado? Hay que ver cómo le pega a cada sector una posible medida de baja de arancel externo. Nosotros ese estudio no lo tenemos hecho, aunque el Ministerio de Economía sí lo tiene. Esa negociación de llevar la flexibilización junto con la baja del arancel externo común viene ya con las excepciones del caso, está todo contemplado. Hay que ir dando pasitos y viendo las reacciones, como pasó cuando el expresidente Tabaré Vázquez fue a China y volvió con la propuesta del TLC con ese país y Brasil inmediatamente dijo que no. Ahora hay otro gobierno, podríamos probar dar algún pasito y ver qué reacciones hay.

Hemos participado muchas veces de las reuniones de exportadores del Mercosur y hace cuatro años o más veíamos que el discurso de los brasileros era más bien de mantener el bloque cerrado y ahora tienen un discurso de “nos queremos abrir, tenemos que hacer acuerdos con Estados Unidos”. De hecho, lo hicieron y avanzaron en todo menos en lo arancelario, en normas de origen y lo que hay que hacer antes de firmar un tratado. En ese momento le dijimos al gobierno -la Administración anterior a la actual- que teníamos que abrir los ojos porque Brasil estaba cambiando su discurso. Igualmente, Brasil no se quiere ir del Mercosur porque está pendiente el acuerdo con la Unión Europea, que le sirve. Además de que exportan mucho dentro del bloque. A Uruguay le viene bien que Brasil tenga un discurso como el nuestro, es decir, “no me quiero ir del Mercosur y quiero abrir los mercados”.

DE LA UNIÓN ADUANERA A LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

Es el momento de impulsar un mayor dinamismo comercial. La propuesta de hacer un acuerdo con China la sugerimos hace ya más de 15 años y en aquel entonces nos trataban de e locos. Hoy China es nuestro principal socio comercial y tener una exposición tan importante

sin un acuerdo de por medio nos genera una mayor vulnerabilidad, además de competir en desventaja frente a otros.

En los años 90 tendríamos que habernos salido de lo que era la unión aduanera a la zona de libre comercio, que es menos restrictiva, pero nos sumamos a algo que no sabíamos cómo era ni cómo iba a funcionar. Tal vez hubo un exceso de optimismo. El Mercosur soñó con ser una unión aduanera como la de Europa, pero a Europa le llevó 50 años o más en ponerse de acuerdo y dieron una gran cantidad de pasos para llegar a lo que es hoy. En el Mercosur tenemos una unión aduanera imperfecta, perforada por todos lados, con normas que no se internalizan, con debilitamiento institucional y eso nos juega en contra para salir en busca de acuerdos, no es una buena carta de presentación. No hubo un gestor del bloque. Movilizar a Brasil es difícil, lo hemos visto con los años que llevó el acuerdo para tener un sistema de pago en monedas locales, el Parlamento brasilero demora mucho. Argentina también tiene sus problemas.

Nuestra posición es: un Mercosur bien armado, con normas internalizadas, con respeto por lo acordado, y como plataforma para tener un mejor acceso a los mercados internacionales. Avanzar en acuerdos junto al bloque como el de Mercosur-Unión Europea y concretarlos efectivamente. Al mismo tiempo, si el Mercosur no está dispuesto a negociar acuerdos, tener la flexibilidad para avanzar por nuestra cuenta, ya sea con acuerdos marco de diferentes velocidades o cambiando otras normas, pero sin que esto signifique salir del bloque o afecte los flujos comerciales que tenemos actualmente.

La apertura será siempre beneficiosa para un país como Uruguay

Alejandro Bzurovski

La apertura beneficia a todos y principalmente a las empresas que van a tener oportunidad de competir internacionalmente. Así mismo, las que están más abocadas al comercio local tienen algunas otras dificultades. La apertura de todos los modos compensa entre oportunidades y cambios necesarios. Sin duda la apertura es beneficiosa. Es verdad que genera traumas como todo cambio, pero lo importante es ver empresas que tienen que competir más allá de que nunca antes lo hayan imaginado. Además, la apertura es beneficiosa porque genera empleo. Esto es muy importante porque muchas veces se dice lo contrario.

Quedan costos para pagar por la apertura, si bien pagamos muchos cuando se creó el Mercosur hace 30 años, pagamos “los del barrio”, pero ahora si hacemos un TLC con USA o China vamos a tener que pagar otros. Cuando nos abrimos al Mercosur se hablaba mucho de los puestos de trabajo que se iban a perder y no solo no pasó sino que fue al revés. Ahora va a pasar lo mismo, porque esto genera oportunidades ya sea para las empresas al ganar competitividad y porque hay muchas empresas que van a empezar a venir al Uruguay justamente generando mayor empleo. Y no podemos olvidarnos de los consumidores que se van a beneficiar enormemente, que hoy pagan precios caros en productos de mala calidad.

Muchas veces se piensa que los cambios son lentos y que hay que prepararse para ellos, cuando la realidad para las empresas es que una vez que tuviste un cambio debiste atenderlo y cambiarlo. Primero hay que comparar lo competitivo en respecto a qué, ¿competitivo respecto a lo que tenemos en el mercado interno? Además, nunca vas a estar pronto en competitividad, no vas a querer negociar porque vas a estar continuamente cambiando para ser más competitivo. Normalmente las cosas son mucho más violentas, los cambios son más bruscos.

El bloque no ha tenido el resultado que todos esperaban y por el cual se creó, el resultado ha estado muy por debajo de lo que nos imaginamos. El problema más grande que tenemos es el corsé para negociar con otros países, por un lado tenemos un acceso teóricamente irrestricto a mercados como Brasil o Argentina, pero eso es teoría, en la práctica siempre hay trabas al volumen por ejemplo. La mayor desventaja son las complicaciones para negociar con terceros. Yo particularmente no le tengo miedo a los cupos, el PEC y el CAUCE que teníamos antes, los cupos existen de hecho porque todos los países cuidan sus puestos de trabajo y su producción local. Si hubiera que cambiar tener cuotas o cupos por más flexibilidad para negociar con terceros eso podría funcionar mejor y no hay que tenerle miedo.

Hace años que Uruguay tenía que tener otra relación con el mundo y sin embargo eso no pasó y el Mercosur terminó siendo un problema que no fue lo que promete ser. Normalmente las empresas que compiten y exportan a nivel local o regional lo hacen así porque no pueden exportar al exterior.

A nivel exterior el Mercosur fue un fracaso, y a nivel interno nos sirvió pero nos quedamos cortos a lo largo de los años. A nivel regional nos dormimos pensando que teníamos un mercado que en la práctica no se dió.

Lo que creo es que al Mercosur lo tenemos que flexibilizar y encontrar una forma de que Uruguay pueda negociar a otra velocidad con el bloque o negociar independientemente de él. Si el costo de eso es salir entonces hay que pagarlo. Salir es volver a tener cuotas, antes estaba el PEC y el CAUCE. Uruguay es el principal cliente para los productos argentinos per cápita del mundo; seremos un 5% de sus exportaciones, y capaz que sí, pero somos el país que más consume sus productos y no se van a perder ese mercado. Brasil entiendo que es más fácil conseguir una flexibilización por ese lado. Si entonces tenemos que pagar un precio por irnos entonces tenemos que hacerlo, es como las empresas cuando tenemos que tomar decisiones, aunque tengan costos. Entiendo que a nivel país es más complicado, pero hay que mirarlo objetivamente.

Hay que buscar flexibilizar todo lo posible en determinado tiempo y si eso no resulta hay que aceptarlo y salir. Lo que no se puede es quedar eternamente en la discusión. Es innegable que el problema

principal hoy viene por el lado de la educación, ¿en que podríamos dinamizar? en todo lo que sea tecnología de información, pero para eso necesitamos gente formada. El sistema no avanzó con la rapidez necesaria para el mundo en el que terminamos viviendo, que va a una velocidad superior a la que vamos nosotros y más luego de la pandemia.

Algo que a veces termina pasando de hecho es que a las empresas grandes se les termina dando condiciones para que puedan competir, lo que capaz habría es que primero reconocerlo y segundo bajarlo también a las pequeñas y medianas empresas. Para atraer una inversión es necesario conceder ciertos beneficios que normalmente se quedan anclados a las nuevas y grandes inversiones y no a todas. Eso habría que buscar la forma de hacer un traje a medida para las empresas chicas también.

A nivel de generación de empleo lo macro genera durante la implantación pro es lo micro lo que después termina teniendo que dar no es tan relevante. Capaz estamos haciendo trajes a medida para los grandes y deberíamos hacerle trajes a los medianos y a nivel de empleo sería mucho más representativo y se lograra muchísimo más que los grandes solo. A la corta quizá eso tiene un costo mayor pero a la larga no tanto.

La inserción internacional: un camino ineludible

Leonardo Couto

UNA OPORTUNIDAD PERDIDA

La apertura comercial es beneficiosa para Uruguay siempre, primero porque somos un país con historia multicultural. Yo concibo la economía desde un lugar en el que lo sociológico tiene mucho que ver, los individuos se relacionan con personas con quienes se sienten a gusto, con quienes comparten aspectos de la filosofía de vida.

Es por esta razón que los europeos, cuando vienen a Uruguay, se sienten como en casa y no pueden creer que fuera de Europa haya un lugar tan parecido, con valores tan similares. Tenemos una cultura mucho más parecida a Estados Unidos o Europa que a países de Latinoamérica, porque viene desde los vínculos históricos de los inmigrantes.

El Uruguay, en 30 años, perdió la oportunidad de continuar en una vía aperturista histórica que siempre tuvo y que tantos países reconocen de nosotros. Cuando subimos al ómnibus del Mercosur pensamos que íbamos por mucha más potencia. Era el momento histórico para hacer lo que se tenía que hacer, pero en el medio ocurrieron una serie de cuestiones político-ideológicas que significaron que algunos gobiernos de la región sur fueran una herramienta de posicionamiento hacia afuera, llevados de la mano de Brasil como una potencia negociadora de recursos naturales y productos primarios con valor agregado.

Lo que nos pasó en Uruguay fue pensar que había cierta comunidad y afinidad ideológica que nos iba a potenciar entre nosotros y que nos íbamos a poner de acuerdo en cuestiones de fondo. Pero, en vez de eso, lo que sucedió fue que hubo un gran desorden generalizado de la economía, de aspectos sociales y falta de coordinación macroeconómica, que es lo primero que se necesita en una unión aduanera, pero también política, donde sí hubo alineamientos, pero no coordinación.

DE LA APERTURA A LA COMPETENCIA

Por más que te prepares y tengas consultores, hasta que no te enfrentes realmente a los mercados no vas a entender la realidad. Hay que hacer un gran trabajo para que el Estado entienda que puede estar presente como regulador y en cuestiones técnicas, pero dejar a los privados que hagan lo que hace el mercado.

El mundo es muy cruel y muy duro, y como hay países que han sido ampliamente desreguladores, ahí tenés unos tipos que están en un Estado que nos mata a nosotros que somos los que quedamos rezagados en la carrera.

Yo entiendo que el mercado solo, es una depredación entre dinosaurios y eso no es bueno para nadie, pero hay que encontrar el punto en el que el Estado pueda servir de regulador y deje de hacer cosas que no le competen. En Uruguay hay empresas estatales que hace muchos años deberían haber dejado de ser públicas, tendrían que tener una regulación pública, sí, pero no ser propiedad del Estado. Uruguay no está pronto para salir, pero no lo vamos a lograr si esperamos al día en que estemos en condiciones de poder hacerlo; la apertura va a obligarnos a ser más competitivos.

UN BLOQUE DESVIRTUADO

Mi visión es que el Mercosur se desvirtuó de lo que tenía que ser, se desenfocó de lo que se quería hacer hace 30 años. Empezamos con la cuestión del Parlamento del Mercosur, la ideología política del Mercosur, el “vamos a negociar juntos”. Sin embargo, eso no debería haber sido así, se tendrían que haber enfocado en concretar buenos tratados de libre comercio y que se cumplieran.

La unión aduanera es impracticable en países que no tienen control de sí mismos. Los países no han podido manejar su propia economía de una manera controlada, sostenible, no lo han podido hacer, entonces, imagínate entre cuatro.

Es una herramienta muy potente para un montón de exportadores uruguayos, sobre todo, en esa cuestión de la raíz europea. Hemos logrado que empresas uruguayas tengan una calidad de producto mejor que los otros tres países. Con el pequeño volumen que tenemos,

nuestros productores han conseguido una calidad en sus productos y unos estándares que son de los mejores en América Latina.

UN VALOR RELEVANTE

Hay que ser muy cuidadosos. Necesariamente, el Mercosur es importante en tanto hay empresas en Uruguay que efectivamente compran y venden productos dentro del bloque. Habría que ver el número real a través de un estudio, pero me parece que se trata de una cantidad importante de empresas y que eso representa un valor relevante para el país.

A su vez, si yo enojo a los argentinos y a los brasileros, no solo voy a perder los negocios reales, los trazables, sino que van a empezar a sacar regulaciones que a las navieras o las aerolíneas les impidan utilizar el territorio y las plataformas logísticas uruguayas, y ahí se nos caería un número mayor, desaparecerían esos movimientos. Eso hoy no está contabilizado como parte del Mercosur porque está fuera de la estadística; son negocios de trading o logísticos, pero que a la larga tienen origen o destino en cualquiera de los países del Mercosur, y a fin de cuentas el que tiene la llave para abrir o cerrar el negocio es el país de destino u origen.

PERMISO PARA NEGOCIAR

Uruguay debería pensar inteligentemente una fórmula para ir a pedir –a Argentina y a Brasil- que le dejen abrirse a, al menos, un grupo de mercaderías. Si vas con un discurso de “quiero irme del Mercosur”, es una postura rupturista que no te lleva a ningún lado.

Entonces, hay que hacer quick wins (ganancias rápidas) y decirles a los países vecinos que vamos a abrir el grifo en determinada lista taxativa con 60 o 70 posiciones arancelarias que a ellos no les jodan, que nos dejen negociar con el mundo solo en esas, para ir ganándonos confianza y que ellos también confíen en nosotros.

¿Por qué no nos quieren dejar sueltos? Porque conocen nuestra historia y saben que Uruguay se fundó a pesar de ellos dos, y que en el pasado hubo experiencias de estar buscando perforar algunas de sus cuestiones de políticas arancelarias. ¿Por qué les tienen miedo a las zonas francas o a los freeshops de fronteras? Porque hubo casos de

acciones poco serias en años anteriores. Tienen miedo de que, en una negociación indiscriminada, nosotros empecemos a traer productos chinos y terminen en el sur de Brasil.

Tenemos que ir hacia cosas más pequeñas y logrables. Si vos mirás la política arancelaria del Mercosur, una de las cosas que nos trajo como condición secundaria fue que nos entrampó en que ciertos productos, por el arancel externo común que tienen, estamos presos de tener que comprar caro o comprarle a Argentina o a Brasil; esa es la política arancelaria del Mercosur, entonces, que nos liberen cierto grupo de posiciones arancelarias para que podamos negociar fuera del Mercosur.

El rubro agropecuario y una apertura que apunta al crecimiento económico del Uruguay

Daniel De Mattos

LOS EFECTOS DE LA INSERCIÓN COMERCIAL EN UN SECTOR CLAVE

Uruguay tiene su economía muy apuntalada a lo que es la exportación de commodities, dentro de los cuales la carne es uno de los pilares más importantes junto con la celulosa y los granos. Nosotros estamos en un lugar del mundo donde la apertura comercial ha sido relegada en los últimos 20 años sin tener una sola discusión al respecto. Ya se sabe cómo son los efectos de la apertura en Uruguay y hay ejemplos claros: pasamos de tener un millón de cabezas de ganado procesadas en los años 80, a tener una producción de 2.3 millones de cabezas en la actualidad.

¿Qué pasó en el medio de eso? Vino la Ronda Uruguay del GATT, donde tuvimos acceso abierto a los mercados europeos, la cuota Hilton de Estados Unidos, los cupos de cero aranceles que estaban ligados a la 481, y hubo un cambio cualitativo y cuantitativo en la producción y las exportaciones de nuestro país.

El inicio de la Ronda Uruguay del GATT tuvo un impacto importante. La apertura del congelado para la cuota GATT nos permitió bajar de 40% a 20% de aranceles y la contabilidad de los congelados. Eso fue en Europa, pero casi como un milagro vino un regalo que fue la cuota de 20 mil toneladas de Estados Unidos a principios de los 90.

A la vez, China empezó a ser preponderante en 2013-2014. Ahí fue cuando comenzó ese cambio de Rusia, que era la gran aspiradora de nuestros productos de bajo valor, y giró hacia a China muy rápido. El país asiático empezó comprándonos productos de bajo valor, pero hoy nos compra todo tipo de productos de distintos valores.

Si ponemos las tecnologías disponibles tanto a nivel primario como industrial para aumentar la producción y la productividad de los recursos en Uruguay, esa combinación va a hacer que la explosión del sector, junto a una apertura del mercado, sea más que importante.

Uruguay tuvo una etapa de olla a presión donde cualquier tipo de aumento de producción redundó en menores precios, porque no teníamos mercados a los que acceder a precios buenos. Esa olla levantaba presión; algunos actores de la cadena, sobre todo industrial, querían mantener márgenes, pero los precios se desplomaron. Esto pasó hasta el 90 con las capturas que mencionaba antes. Tuvimos un impacto brutal con pocos miles de toneladas. Luego vino el cambio cualitativo que fue el cupo 481, y finalmente donde hicimos la gran diferencia fue en un mercado que no tenía cupo, es decir, techo de volumen, y tenía aranceles bajos, que fue China.

El crecimiento económico del Uruguay por el sector que hoy brinda mayor tracción, que es el rubro agropecuario y agroexportador, pasa por una apertura de mercados con mejores aranceles. Europa por fuera de los cupos tiene un pico de casi 40%, Estados Unidos un arancel del 26.3%, Canadá lo mismo, Corea de casi 40%, al igual que Japón. Además de eso, nuestros competidores de Oceanía acceden con menor tiempo de tránsito, mejor calidad, con producto enfriado y no congelado.

Haría mucha diferencia integrar un TPP para alcanzar estos mercados que superan los 26 puntos de aranceles, que podrían pasar a seis puntos si China se subiera al tratado, como está previsto. La diferencia es muchísima plata para nuestro país, estamos hablando de más de 300 millones de dólares que podríamos ganar con mejores accesos.

Los gobiernos de la región no tienen la misma prioridad que Uruguay en cuanto a la necesidad de acceso a más mercados, porque el sector agroexportador no tiene igual importancia en términos generales, pero también porque se consume un 70% u 80% de la carne que producen, por lo cual, lo que queda para exportar, tampoco es tan significativo, a diferencia de lo que ocurre acá.

PRIMERO LA APERTURA, DESPUÉS LA COMPETITIVIDAD

En el caso del sector agroexportador, el 1° de abril se dejó de ser competitivo por el efecto de la olla a presión, porque cuando vos tratás de ser competitivo y bajan los precios, se alienta al cambio. Son clarísimos los ejemplos del pasado de que primero se da la apertura y después viene la competitividad.

Ser productivo sin mercado te merma la competitividad del producto

por una razón importante, porque se trata de ciclos muy largos, entonces, las decisiones que tomes hoy en la compra de genética, van a tener su efecto cinco años después por lo menos. Podés acelerar el ciclo de producción en muchas partes, salvo en la reproducción de los animales; eso es lo que más marca los tiempos, es el factor de eficiencia que mayor impacto tiene.

Después de la reproducción viene la velocidad de crecimiento, y por último la calidad del producto. Si ponemos el pie en el acelerador para cualquiera de las dos primeras, nos quedamos sin mercado, porque pasamos de vender un lomo a 20 mil dólares la tonelada dentro del cupo, a que valga un 40% menos.

EL MERCOSUR: ENTRE LA FLEXIBILIZACIÓN Y EL ABANDONO

El Mercosur estuvo lleno de buenas intenciones, aunque está siendo violentado y agredido desde todo punto de vista por nuestros socios mayoritarios en varios de los rubros que deberían ser atendidos. Pero, además, no tenemos las mismas necesidades ni las mismas prioridades.

Al tener un sector como el agroexportador, que es el motor de la economía, de alguna manera estamos dentro de un corsé en el que no podemos hacer nada porque la conducta de Brasil y de Argentina es la de proteccionismo respecto de sus agriculturas. Ojalá podamos salir de este corsé, ya sea por la flexibilización o directamente porque nos vayamos.

Si nos vamos del Mercosur va a haber dramatismos varios, vamos a sufrir una especie de Brexit, con una corrección por el tamaño y la importancia de los otros socios, pero me parece que el Uruguay tiene más para ganar que para perder.

MIRAR MÁS ALLÁ DE LA REGIÓN

Si mirás Perú, Chile, Nueva Zelanda, Australia, tenemos mucho más en común con ellos que con nuestros socios del Mercosur: poblaciones similares, países agroexportadores y agrointeligentes. Deberíamos tener mucho más en común en la estrategia de política comercial con ellos que con el bloque regional.

Uruguay no se puede permitir gastar décadas dentro de este corsé. Cualquier proceso que se inicie hoy va a tomar muchísimos años, y serán años en los que la economía se pierda de avanzar, a excepción del TPP, que tendría efectos más inmediatos porque ya está casi resuelto.

Acá siempre se hace la cuenta lineal de que hoy pagamos más de 300 millones de dólares de arancel, de los cuales 210 millones los paga la carne y las cuentas se hacen sobre esas libretas, pero la verdad es que los aranceles que podríamos dejar de pagar serían muchos más si le sacáramos la tapa a la olla. El efecto es multiplicador.

Cuando empezamos a producir las toneladas para la cuota 481, de un día para el otro cambió la ganadería nacional y para bien, porque Uruguay tenía ciclos productivos muy conservadores a nivel primario con ciclo completo y pasó a ciclos incompletos y casi un 30% o 35% de los novillos los estamos faenando en sistemas intensivos y superintensivos. El producto uruguayo primario tiene más profesionalismo que otros productos de países desarrollados, por lo tanto, la respuesta a un incentivo económico es mucho más rápida que en cualquiera de esos países.

Uruguay tiene la misma posición estratégica que tuvo desde su independencia, es decir, seguimos teniendo una ubicación geopolítica tan importante que a muchos les puede interesar hacer un acuerdo con nosotros. Primero hay que analizar las vías rápidas y el TPP es una. Es un tratado que tiene una solicitud de ingreso de Inglaterra, que es un mercado realmente muy importante y con aranceles muy reducidos; lo mismo pasa con Canadá.

No olvidemos que Biden fue el vicepresidente de Obama cuando se propuso el TPP, por lo que es altamente probable que él se suba de nuevo al carro de ese acuerdo. Lo mismo va a pasar con China y posiblemente con algún otro país. Esa es la ficha que más quiero; tiene un fast track que lo hace más rápido y dinámico y tenemos mucho para ganar ahí.

En tanto, veo muy lejano un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, que además no es abierto y con él lo único que tendríamos serían 90 mil toneladas para repartir entre todos los miembros del bloque, con una porción congelada y otra enfriada que después hay que dividir entre los socios. Por lo tanto, por más que pase no creo que vaya a ser de enorme impacto para Uruguay, como sí lo sería el TPP.

Por otro lado, veo a China muy interesada en la región, en hacer un acuerdo comercial con Uruguay o con el Mercosur. Lo mismo podría pasar con Japón u otros actores asiáticos en la medida que exista la flexibilización.

A su vez, no dejo de pensar que Estados Unidos es uno de los que quiere tener un relacionamiento con nuestro país, con la misma idea de la importancia geopolítica. Se dejó pasar un TLC con un importantísimo impacto en el país, pero es una economía con la que tenemos que relacionarnos más. Y a Japón me lo imagino dentro del TPP.

Esta apertura puede llegar a tener perdedores en Uruguay o algún sector se puede ver perjudicado. Mucho se ha hablado al respecto y yo no soy especialista en la materia, pero la industria química, la medicina y la alta tecnología pueden llegar a estar un poco amenazadas en ese sentido.

HACIA LA DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA AGROEXPORTADORA

Hay cosas que han cambiado mucho con la pandemia, algunas para bien y otras para mal. Para bien, hoy puedo contratar a un ingeniero de IT que se encuentre en India, China o Brasil; esos cambios trascendieron fronteras y su relación con los países está más con el desarrollo humano y la educación, que con la identificación de sectores que puedan ser preponderantes. La verdad es que veo pocos perdedores en todo esto y la dinamización que puede traer la economía agroexportadora es mucho más de lo que se puede perder.

Dentro del sector agroexportador la innovación está jugando un rol preponderante, pues estamos exportando tecnología, inteligencia y un valor agregado enorme; cada vez más tanto en vegetales como en animales se está dando esa situación. Eso es algo que los gobiernos anteriores no habían notado y siempre se dijo que la exportación de commodities se identificaba con el retraso. Sin embargo, hoy se está hablando de la incorporación de genética molecular en la reproducción para evitar ciertas enfermedades, lo que agrega valor a la exportación.

Todavía no llegamos a la frontera de productividad, podemos pensar en cualquiera de los rubros y podemos llegar mucho más lejos; tenemos tecnología, el know how está intacto y estamos listos. Es un problema de sacarle la tapa a la olla, nada más.

El Uruguay de producción animal tiene dos amenazas hoy. Una son las proteínas alternativas que sean de origen vegetal o de laboratorio, y la otra tiene que ver con el cambio climático y la producción sustentable. Tenemos mucho para ganar ahí, a diferencia de Paraguay o Brasil, que producen proteína animal en regiones donde la sustentabilidad ambiental está mucho más cuestionada.

Tenemos una oportunidad única, este es un país con grandes recursos acuíferos, con una huella de agua que está beneficiada frente a otros competidores, que puede demostrar que el balance de carbono es cero o negativo y que produce algo que es muy deseable, mucho más que la proteína vegetal o de laboratorio. La mesa está servida, hay que tomarla y ejecutarla.

Aprendizajes y desafíos de una estrategia de integración comercial

Leonardo Isoardi

UNA INSERCIÓN EN POS DEL CRECIMIENTO

Uruguay debe tener una mayor inserción comercial. Entiendo que hay que salir a competir con una estrategia de integración comercial activa. Se aprende caminando, porque si esperas al óptimo para recién después salir a caminar, nunca va a llegar el momento de tirarte al agua.

En CPA Ferrere estamos totalmente convencidos de que necesitamos una apertura regional no solo en el Mercosur, sino también en el resto del mundo. De lo contrario es muy difícil tener un sostenido crecimiento económico, y más al ser un país muy pequeño, por lo que empezamos a tener precios más caros, a ser menos competitivos y nos cuesta incorporar tecnología. Si nos abrimos podemos resolver todo esto y además especializar a las empresas y el capital humano.

A su vez, hay que poner un párate; está bueno abrirnos y tener claro que queremos hacerlo, pero no todas las empresas uruguayas están dispuestas a correr ese riesgo. Si vendes tanto bienes como servicios en nuestro país sabes cómo es el régimen tributario, conoces a quiénes les vas a vender, conoces el territorio, pero cuando vos vas a un mercado nuevo desconocido, muchas veces no saben ni dónde está Uruguay ni cómo funciona. Es por ello que tenemos que preparar a las empresas para todo eso, sin contar la parte económica, que hay plazos más largos para pagarte y si te incumplen ¿a dónde vas? Porque acá los conoces, pero allá no.

De todas formas, entiendo que podemos lograr muchas más cosas que los riesgos que podemos obtener de que vengan a competir acá esas empresas. Habría que diseñar una política de inserción de forma matricial: mientras veo qué empresas y productos tengo y abro los mercados, tengo que ver cómo preparo a esas empresas para brindar esos servicios a los otros mercados, por los riesgos que

mencionaba antes. Hay un tiempo de aprendizaje que no es menor y hay que acompañar a las empresas en ese despegue. La ANII está ayudando a potenciar a muchas, pero creo que eso debería ser más abierto.

UNA APUESTA A LA COMPETENCIA

Cuando Colombia acordó un TLC con Estados Unidos, estoy seguro de que tampoco estaba 100% preparada. Sin embargo, se puso como meta atraer a empresas internacionales en forma de hub para poder venderle luego a Estados Unidos. Así fue que resolvieron que tenían que profesionalizar a las empresas, y recuerdo que buscaron acercarles la tecnología a las mismas y a la gente. ¿Cómo? Todo lo que era importación tecnológica no tenía impuestos, por lo cual les salía más barato tener nueva tecnología y con eso las empresas colombianas salían al mundo con otro porte.

Hay que prepararlas, porque si bien está el riesgo de que vengan a competir en tu casa, si entienden que tomando ese riesgo van a tener mayores beneficios, como triplicar las ventas al exterior por abrir un poco la cancha, entonces no es un problema. Sumado a esto hay algo a no perder de vista: si te haces más competitivo, cuando venga el otro le vas a poder competir mejor, no es que vas a tener la misma competencia.

Es fundamental trazar una hoja de ruta y que todos los actores se sumen atrás, hacer un relevamiento de las empresas y ver quiénes podrían llegar con su factor humano y demás. Muchas empresas ni contemplan la posibilidad de salir a competir, pero si entendemos que tenemos sectores que se pueden despegar en el exterior, debemos ayudarlos y prepararlos para que así sea.

Hay que ir aprendiendo sobre la marcha y caminando con apoyos sectoriales y políticas gubernamentales, sabiendo que no se trata solo de abrirse y nada más. Deberíamos tener un mapa de todo, es decir, ver si quiero priorizar un área, pero con políticas globales que vayan por distintos sectores.

LA IMPORTANCIA DE IMPULSAR LOS SERVICIOS

El Mercosur sigue siendo una herramienta vigente, pero debe aggiornarse al momento en el que estamos y enfocarse al cambio rápido y a los servicios. Hay una realidad y es que hay una innovación tecnoló-

gica constante y acelerada donde se crean nuevos negocios, nuevas industrias, etc.

Además, el bloque fue creado y sirvió –y sirve- para bienes; no hay un impulso a los servicios. Según un informe de la OCDE prepandemia, el 25% del comercio mundial era de servicios, por lo que no podemos desperdiciarlo, sobre todo en un país como el nuestro.

En el Mercosur debería estar sobre la mesa el tema fiscal. En el mundo hay un cambio radical con impuestos únicos y nosotros no podemos quedar ajenos a eso. Soy consciente de que Brasil y Argentina son federalistas con distintos impuestos, pero al menos este asunto tiene que estar en el debate.

Tenemos un monstruo de vecino como Brasil, a quien en materia de bienes le vendemos espectacular, pero en servicios no le vendemos casi nada. Si desmenuzás las razones, es porque cada vez que vos le vendés un servicio, si es un servicio técnico se quedan con un 15%, y si es no técnico te retienen un 25% que no es reducible en Uruguay, por lo cual se genera un costo dejándote fuera del mercado.

En este sentido, las principales necesidades son dos. La primera es la parte tributaria, donde se necesitan más tratados de doble imposición, y la segunda, poner el foco en ese tema, o sea, tenemos un montón de servicios que podrían ser complementarios a lo que brindan los vecinos, pero como no somos competitivos, no lo podemos hacer. Hoy las empresas audiovisuales podrían hacer un montón de la producción brasileña acá y vendérsela a Brasil, aunque es inviable porque tenemos un problema de costos muy altos. Sin embargo, vienen a filmar de Estados Unidos, lo cual demuestra claramente el problema de los servicios para lo regional dentro del Mercosur.

LA BÚSQUEDA DE NUEVOS MERCADOS

No creo que Uruguay tenga que irse del Mercosur, para mí eso no es una opción porque sigue siendo una herramienta que funciona de manera imperfecta, pero funciona. Sí creo que Uruguay tiene que buscar alternativas para abrir nuevos mercados, esa es la única forma que tenemos de mejorar la especialización de nuestra gente. Cuando competís con otros que son mejores que vos y te tenés que esforzar el doble para alcanzarlos, no te das cuenta de que en realidad estás creciendo y te estás especializando.

Debemos buscar más mercados. El Mercosur existe y sirve, pero hay que apostar a los servicios y ejecutar caminando. Esto no es fácil, pero tenemos que pensar en eso; no somos conscientes del potencial que tenemos en cuanto a servicios. Muchos se han venido a instalar acá, por ejemplo, Mercado Libre o BASF. Ahora hay una tendencia de argentinos que cortan un pedazo de un negocio, vienen y mandan profesionales suyos para acá, y les brindan servicios a Argentina o al mundo desde nuestro país. Por otro lado, tenemos que darles la cañita a las empresas para que ellas mismas puedan salir a pescar afuera.

Según una encuesta del INE, el 85% de los profesionales tienen conocimiento de inglés. La primera antena 5G fue en Uruguay. Es decir, tenemos ingenieros que están capacitados en 5G y perfectamente podríamos exportar esos servicios. Creo que de afuera valoran mucho más lo que tenemos que nosotros mismos. Inclusive tenemos un unicornio.

Hay que pensar bien cómo podemos hacer; más allá de la seguridad jurídica y la cantidad de cosas que todos queremos, necesitamos tener una política matricial donde veamos en qué mercados y qué productos queremos colocar, y cómo hacer para que esto cuadre, porque oportunidades de crecer hacia el exterior sin dudas que hay.

En los servicios somos mucho más libres a la hora de poder exportar, dado que tenemos pocas restricciones. Tenemos casos de éxito en varios países fuera de la región porque tenemos una profesionalidad diferente.

En esto es central enseñarles a las empresas y apoyarlas. Los privados que forjamos este camino podemos ayudar con nuestros errores, así como alistar las necesidades de las empresas: temas culturales, financieros, etc. Con “Sembrando”, donde soy tutor hace más de un año, pude ver cómo hacen las pequeñas empresas que se las rebuscan y salen a exportar, entonces, si esas personas estuvieran apadrinadas realmente, venderían mucho más.

Volviendo a la idea que mencionaba, si nos fuéramos del Mercosur, el desarraigo sería tan grande que no nos mantendrían las preferencias, por eso insisto en que tenemos que seguir donde estamos, pero buscar por el costado canales para comerciar con el resto del mundo. Salirse del Mercosur nos va a traer problemáticas para la exportación de bienes con Argentina y Brasil y va a ser difícil mostrar los benefi-

cios. La realidad es que somos un país chico y que necesitamos del exterior para la supervivencia.

DINAMISMO HACIA ADENTRO Y AFUERA

Uruguay tiene que ser protagonista. Para nosotros como país es importante lograr una apertura para el crecimiento a largo plazo. Tenemos que alcanzar ese dinamismo tanto dentro como fuera del Mercosur. Si tenemos una necesidad, nosotros mejor que nadie vamos a poder pasar determinadas barreras que no tiene el de al lado.

Se habla demasiado poco de lo bueno y barato del profesional uruguayo. Tenemos un montón de cosas para salir, lo que nos falta es ordenarnos para que haya una política global.

Actualmente contamos con planes muy buenos que la gente no conoce, como los que ofrece la ANII. Me imagino que el articulador de todo esto debería ser la propia Presidencia, porque necesitas la responsabilidad y autoridad de poder arrear. Capaz que después Uruguay XXI tiene que ser un actor central para ejecutar lo que se disponga, porque tiene la infraestructura y la gente para hacerlo. Pero esto tendría que venir desde más arriba para entender que se trata de una política de Estado y que los ministerios que tienen que ver con esto se pongan las pilas.

El rol de Uruguay en un mundo proteccionista y la búsqueda de su lugar

Amparo Mercader

LA IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN

El comercio está muy ligado a la Inversión Extranjera Directa (IED) ya que se estima que el 80% del comercio mundial es entre subsidiarias de una misma empresa. La integración se da en muchos casos a partir de la IED en los distintos rubros. Una vez que se capta esa inversión, el país, en este caso Uruguay, pasa a ser parte de una cadena de valor global o regional.

La integración comercial y la gran apuesta al futuro tecnológico y de servicios no necesariamente pasa por las aduanas ni depende de la flexibilización del Mercosur. Uruguay históricamente ha tenido exportación de carne, por ejemplo, y ahí hay toda un área que necesita que se mejoren los aranceles y la competitividad de nuestros productos. A China le vendemos algunas carnes con un arancel del 15% y sin duda que lograr reducir estos aranceles y mejorar nuestros costos es un tema importante para la competitividad y rentabilidad del sector.

Cuando pienso en el Mercosur me pregunto cuáles son las ventajas comparativas, porque se entiende que puede haber una especialización frente a nuestros socios. Somos caros frente a ellos, pero también ofrecemos grandes ventajas, por ejemplo, en el talento de nuestra gente.

Ahí vemos como ejemplo el impulso que está teniendo la industria audiovisual. Que esta última crezca en Uruguay no necesariamente pasa por un acuerdo comercial, sino que tiene que ver con atraer al inversor, desarrollar una cierta masa crítica de capital humano, apoyarlo y ofrecerle un clima de negocios que sea favorable.

Asimismo, para que esta industria sea más competitiva dentro de la región tenemos que ver las retenciones fiscales a los servicios que se prestan a los otros países del Mercosur. Por ejemplo, las muy altas retenciones que impone Brasil cuando una entidad o persona uruguaya le presta un servicio.

Es decir, la integración comercial no es solo arancelaria, sino que también tributaria y muchas veces no se da a la cuestión tributaria la importancia que se le debería dar en la agenda. Los acuerdos bilaterales de inversión sin duda son importantes, así como también lo son los acuerdos de doble imposición.

Pensar solamente en los aranceles que es lo que rige principalmente el Mercosur es limitarnos a pensar en cosas que pasan por la aduana. Pero en el mundo tienen cada vez mayor relevancia los servicios con valor agregado, los intangibles. Ahí es que se produce la explosión a nivel comercial.

Para impulsar el comercio, la tecnología, agregar valor a las exportaciones se puede apoyar a los empresarios acercándose a los diferentes sectores buscando sinergias entre empresarios, universidades y gobierno.

EL DESAFÍO DE REINVENTARSE

Estamos en un momento de creciente proteccionismo a nivel mundial, en parte por los inéditos y cuantiosos estímulos fiscales que se están dando. Cada país busca focalizar el impacto de los beneficios fiscales en su propia economía, particularmente Estados Unidos, que lleva invertido más de seis billones de dólares en estímulos, pero está también en proceso de pasar varias regulaciones a nivel arancelario, comercial y de impuestos, que son de un tono muy proteccionista. Esto ya venía del inicio de la guerra comercial con China de estos últimos cuatro o cinco años y es cada vez más fuerte.

Lo mismo sucede en Europa, que se está volviendo más proteccionista. Estamos viviendo uno de los momentos de crisis más grandes de las últimas décadas, donde va a llevar mucho tiempo recuperar el empleo.

Sin lugar a dudas Estados Unidos no es la superpotencia que era, entonces, deja de actuar como tal y cuida su economía con más celo que nunca. Para Uruguay como país chico esto es sumamente peligroso, pues depende en mayor medida de la integración internacional.

Uruguay tiene el desafío de reinventarse y eso no es difícil, es algo muy posible, tenemos buen capital humano, muchas oportunidades, y el hecho de ser un país independiente y chico, si bien a veces es una desventaja en cuanto al acceso al mercado de consumo, es también

una ventaja porque nos permite, justamente, cambiar ciertas cosas para ser diferentes y competitivos y atraer a inversores de una forma ágil.

Los países se están cerrando cada vez más y Uruguay no puede permitirse esperar, tiene que seguir la búsqueda de inversiones y mercados.

DIVERSIFICAR LAS EXPORTACIONES

Hay países como Suiza o Singapur, que son sumamente caros y sin embargo son nodos estratégicos del comercio mundial. O el caso de Irlanda que con una tasa de impuesto corporativa de 12.5% y una agencia de promoción muy activa y exitosa logró acelerar su crecimiento. Es decir, no tenemos que ser los más baratos para ser atractivos, tenemos que ser inteligentes y ágiles para captar las oportunidades del mercado.

Nunca vamos a poder competir con Brasil en cuanto al costo de la mano de obra no especializada; tenemos que competir con nuestro know-how, con estabilidad democrática, con la posibilidad de establecer el headquarter en Uruguay para una empresa multinacional con un sistema que permite remitir dividendos de forma efectiva, tal como funcionan las estructuras regionales y mundiales de los grupos multinacionales.

La concentración de las exportaciones en China (que representa más del 35% de las exportaciones uruguayas) nos expone ya que no tenemos diversificado nuestro riesgo. Cuando se inició el Mercosur, hace 30 años, Uruguay tenía un porcentaje mucho mayor en ventas a los países del bloque. Es decir que en los años que lleva en vigor el acuerdo, el comercio regional disminuyó en el peso total de nuestra economía. Estamos menos integrados, no más.

Nosotros a China le vendemos básicamente carne y soja; mientras tanto, el país asiático en Uruguay hace proyectos de infraestructura, y está en discusión la inversión en 5G. Entonces hay que ver si es un socio comercial que nos permite desarrollar nuestro valor agregado nacional y aumentar el empleo.

La estrategia debería ser diversificar las exportaciones en cuanto a regiones y países, y también diversificar los productos fomentando

aquellos como el software y los servicios de mayor valor agregado. Uruguay es el país de América Latina que más software exporta como porcentaje de nuestro Producto Bruto Interno (PBI). Esta transformación es una realidad y la oportunidad comercial está demostrada.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la inversión e infraestructura, hay que tener mucho cuidado con las decisiones de compra, de modo que permitan a Uruguay tener independencia tecnológica y en simultáneo fomentar el empleo y el sector de servicios, que es muy estratégico para nosotros. Uruguay debe pensar en su inserción digital y tecnológica incluyendo el desarrollo de la estructura fiscal para la economía digital y su fomento.

EL MERCOSUR: UN FACTOR NO DETERMINANTE

Para algunas industrias como la automotriz, lograr atraer inversión depende mucho del Mercosur y los aranceles. Cuando un empresario piensa dónde establecerse, por ejemplo, nuestro sistema de zonas francas es muy atractivo. Esto se agrega a otros factores que el empresario toma en cuenta como el costo de mano de obra, del combustible, la logística, la flexibilidad laboral, la capacitación y disponibilidad del capital humano.

En general, en el mundo tiende a reducirse la importancia de los aranceles como porcentaje de los ingresos fiscales de los países más desarrollados. A medida que las economías evolucionan, los sistemas tributarios ponen mayor énfasis en el impuesto directo, el impuesto a la renta y el IVA.

Lo que aporta el Mercosur es un factor dentro de muchos otros, y en mi trabajo de asesorar a clientes, es un elemento que no pesa tanto. Es una linda marca a proteger, sí, pero no es el único factor que lleva a un empresario a invertir en Uruguay. Por eso, es bueno lograr una flexibilización del Mercosur pero no es el elemento más importante de la estrategia comercial de inserción e integración internacional.

UNA APUESTA POR LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Uruguay puede ser exitoso dentro y fuera del Mercosur. En ese sentido, se puede analizar el proceso de Holanda, que es parte de la Unión Europea, en comparación con el proceso de Suiza que no lo es; son

dos caminos diferentes por los que se puede optar. Esto puede ser similar a la situación de Chile respecto a Uruguay que en el transcurso de estos últimos treinta años logro más de treinta acuerdos comerciales con sesenta países. También podemos observar el proceso que está viviendo Inglaterra con Brexit: un cambio muy grande en la política, regulaciones y comercio de Inglaterra que va a requerir de grandes inversiones y apuestas.

Si el Mercosur no avanza, si las negociaciones con otras regiones no avanzan, Uruguay tiene que descentralizar y buscar alternativas. Por eso no debemos estar dependiendo de cambios políticos y con una visión, una economía y un comercio del pasado; tenemos que pensar con los números y la información de hoy, apostando a las nuevas tecnologías y al futuro. Cuando vemos dLocal, ese es el tipo de éxito que necesitamos, esa es, por ejemplo, una relación muy fuerte entre Israel y Uruguay; hay casos de éxito que van más allá del bloque regional. Uno siempre tiene que mirar esos ejemplos y seguir apostando por el próximo unicornio, la próxima incubadora, y continuar pensando en ese valor agregado.

DE URUGUAY AL MUNDO

Uruguay es un país chico pero que tiene una fuerte diáspora de la que soy parte y cada vez hay más gente que estudió afuera y tiene contactos. Ese es un capital que tenemos los uruguayos, que es importantísimo y tenemos que aprovecharlo para atraer inversión.

Podemos crecer, mostrarle al mundo un Uruguay diferente, ser una isla de estabilidad, de servicios de valor agregado, de calidad, valores democráticos y liberales, defensores del medioambiente. Uruguay tiene muchísimo para ofrecer y captamos la atención internacional con todos estos factores. En el mundo miran el ejemplo uruguayo, la forma en que manejamos la pandemia, incluyendo la velocidad de reacción para comprar y administrar las vacunas contra el covid.

Cuando observamos las agencias de gobierno de Singapur, Irlanda o Suiza, tocan las puertas de las multinacionales para llamar a las inversiones, o sea, hay un nivel de agresividad no ya de gobierno a gobierno, sino de gobierno a empresa. En Uruguay existe ese capital humano, hay que potenciarlo y salir a tocar esas puertas y atraer esas inversiones.

Nuestras exportaciones de agro son muchas veces commodities, no determinamos el precio, sino que somos tomadores de precio, y ahí podemos hacer dos cosas. La primera es diversificar, porque cuando los commodities están bajos de precio, otro sector de la economía debe estar pujante. La segunda es añadir valor agregado, es decir, no solo vender la carne, sino venderla con cada vez un valor agregado más grande, como es el software de trazabilidad de la carne que cada vez se paga más.

Uruguay puede atraer inversión y por ende comercio en materia de servicios, tecnología, software, comunicaciones, contenido. Para poder hacer todo eso hay que apostar de forma sistemática, apoyando a los empresarios locales para que inviertan en innovación y tecnología y hacer de esto nuestra bandera comercial más importante.

Una estrategia aperturista con la mira puesta en el desarrollo

Francisco Ravecca

A FAVOR DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL

La competencia es buena y es necesaria para salir adelante como una empresa o como un país. La apertura a nuevos mercados es fundamental. A mí me rechina cuando se refieren a Uruguay como “el paisito”. El tamaño no importa, sino miremos el caso de Singapur por ejemplo. Somos parte del mundo y debemos buscar la forma de integrarnos de la mejor manera posible. Esta integración debería ser cada vez más fácil con el avance en las telecomunicaciones y la tecnología en general que permiten una mayor agilidad. El tema está en no dormirse, en identificar las oportunidades, aprovecharlas y aterrizarlas.

Estoy totalmente a favor de una apertura del país y un aumento de la competencia, que es necesaria para que mejoren las empresas uruguayas.

UNA APERTURA QUE APUNTA A LA COMPETITIVIDAD

Creo que hay que abrir primero para después ser competitivos, hay que ponerse las pilas y hay que acelerar, más que nada porque el mundo no espera, sigue avanzando y, si seguimos dormidos, nos va a pasar por arriba.

La industria del software, por naturaleza, es global. Hoy en día, y sobre todo luego de lo que nos está tocando vivir por la pandemia, es cada vez más irrelevante desde dónde se trabaja. ¿Cuántos ejemplos hay de empresas locales que trabajan desde Uruguay al mundo? Cada día más. El ejemplo de la industria del software es clarísimo, alcanza con observar cómo se ha desarrollado en los últimos años, que tiene empleo cero y que Uruguay se posicionó como referente en la materia, entonces, hay que seguir ese camino. Hay que abrir y acelerar, y asegurarse de estar al nivel de las exigencias del mundo.

También es cierto que abrirnos no tiene un costo cero, por supuesto. Al principio va a haber un costo, pero hay que enfrentarlo, porque si no lo enfrentamos, esa industria que hoy no puede competir con el mundo... tarde o temprano esos productos van a llegar igual. No podemos permitirnos quedarnos quietos haciendo las cosas de la misma manera, sin abrirnos al mundo, sin perderle el miedo a la competencia. Debemos ver a la competencia como una oportunidad para mejorar.

Yo siempre estuve enfocado en los servicios, que son fundamentales para un país como este, pero no reniego de nuestros orígenes ni de la posibilidad que ellos representan, dado que la agroindustria en Uruguay tiene una oportunidad tremenda. Con la venida de argentinos en el primer gobierno de Kirchner se pudo apreciar cómo cambió el campo. El impacto fue claro, el agro se tecnificó, se actualizó, y lo va a hacer cada día más.

Podrá haber alguna industria de manufactura que dependa de maquinaria de última tecnología y mano de obra, pero también se pueden hacer acuerdos que vayan de la mano de la apertura para, con contrapartes que están en otros países, ver la forma de salir adelante en esos sectores que pueden quedar más desfavorecidos.

FLEXIBILIZAR PARA SALIR DEL ESTANCAMIENTO

Si en 30 años del Mercosur no logramos ser lo competitivos que necesitamos ser para poder competir en el mundo, más vale que flexibilicemos, porque si no, van a pasar 30 años más y vamos a seguir igual.

Hemos tenido la suerte de nacer en un país espectacular. Yo he vivido afuera mucho tiempo, tengo amigos del exterior que vienen a visitarme muy seguido y cuando lo hacen siempre me dicen que nos tienen mucha envidia por este tan lindo país.

Acá muchos años se vivió relativamente fácil porque tenemos un campo muy rico. Los países que pasaron por guerras, que efectivamente tocaron fondo, son curiosamente los que han salido adelante. No me malinterpreten, no quiero que mi país toque fondo, pero lo que digo es que, si en 30 años del Mercosur no pudimos desarrollarnos, agregarles valor a nuestras exportaciones, dejar de exportar solo commodities y empezar a exportar productos con valor agregado, si no flexibilizamos el Mercosur, van a pasar 30 años más y vamos a seguir estancados.

TRES DÉCADAS DE UN BLOQUE CON POCOS BENEFICIOS

No creo que haya que hacer una apertura irresponsable, sino algo planificado, y mantener el Mercosur, porque tiene sus cosas buenas. Además, disolverlo tendría un costo político, pero sí hay que flexibilizarlo.

Miremos el caso chileno: logró esa flexibilización desde el primer momento, y si bien no fue un país fundador, tiene tratados con infinidad de países. Debemos seguir esa línea. El Ministerio de Relaciones Exteriores debería aprovechar que tenemos decenas de embajadas y consulados en distintos países, que perfectamente podrían cumplir un rol comercial. Hay que trabajar muy de cerca con Uruguay XXI; habría que poner gente de esa institución en las embajadas claves, que estén saliendo a buscar nuevas oportunidades para el país.

Uruguay perdió la mayor oportunidad de la historia con el TLC con Estados Unidos. No se puede seguir perdiendo trenes, que en muchos casos no vuelven, porque a nuestros socios del Mercosur, y a algunos políticos locales, no les guste. Debemos pensar más allá, fijando políticas de Estado que permitan planificar décadas hacia adelante, insertándonos en este mundo tan dinámico como el que vivimos hoy. ¿Qué es lo que me gustaría a mí? Ser como Chile, tener sus tratados con múltiples países, y no estar encorsetados dentro del Mercosur.

Algo bueno que ha tenido el bloque ha sido el libre comercio entre los cuatro países, aunque es relativo, porque hemos visto camiones trancados en el puente a los que no los dejaban cruzar, pero también está el tema de la energía o de la hidrovía que ahora se está planificando.

Somos socios de los dos países más grandes e influyentes de América del Sur, cada uno tiene sus problemas, sí, pero es favorable que tengamos un acuerdo y nos llevemos bien. En estos 30 años, si tengo que pasar raya, los beneficios no han sido tan grandes. Sin embargo, creo que el costo político de salir sería importante y nos dejaría con un gusto amargo porque tenemos que seguir siendo vecinos.

POTENCIAR LOS SERVICIOS

Cuando hablamos de exportación de servicios tenemos que mirar, primero que nada, a Estados Unidos y China; son dos potencias necesarias en esa área. En ese sentido pienso que estamos haciendo muy bien en caminar con ambos, tal como estamos haciendo ahora.

A la hora de tener acuerdos con proveedores, creo que los países de Europa del Este ofrecen una gran oportunidad; hay mano de obra calificada y barata, y un tratado estratégico con ellos nos beneficiaría mucho, porque nuestros países están en horario de Estados Unidos, lo cual nos hace más atractivos, además del tema idiomático, donde tenemos mucha gente que habla dos o tres idiomas, o que habla portugués por la cercanía con Brasil y la frontera seca –eso no es común en el resto de América Latina–. Tampoco descartaría India, que es un país increíble y con oportunidades muy interesantes.

Uruguay necesita desarrollar un camino propio de apertura al mundo, pero una salida unilateral del Mercosur sería apresurada e innecesaria

Pablo Rosselli

LA APERTURA COMERCIAL COMO MECANISMO PARA IMPORTAR MÁS BIENES, DE MEJOR CALIDAD Y MENOR PRECIO

Para Uruguay es imprescindible mejorar su inserción internacional. Me refiero por cierto a lograr accesos a mercados en condiciones más favorables, pero también es igualmente importante tener una oferta de productos y servicios importada que sea competitiva y que permita que la economía funcione con más eficiencia.

Cuando se habla de acuerdos comerciales siempre se piensa en mejorar el acceso a mercados para nuestras exportaciones y con frecuencia se pierde de vista que para que un país pueda exportar más también tiene que importar más. En ese sentido, la discusión suele centrarse desmedidamente en los cálculos de los aranceles que Uruguay paga cuando accede con sus productos agropecuarios a los mercados de destino. En cambio, es menos frecuente encontrarse con planteos que pongan énfasis en que nuestro país dentro del Mercosur está cobrando aranceles externos altos que terminan protegiendo la producción de Argentina y Brasil en nuestro mercado y que plantean desvíos de comercio relevantes, con efectos adversos en el bienestar general y la competitividad del país.

Una estrategia de inserción internacional que por distintas vías llevara a una reducción de los aranceles que Uruguay carga a las importaciones de terceros países, generaría mejoras significativas en términos de disminución de desvíos de comercio. En mi opinión, en Uruguay no terminamos de comprender que ser parte de una unión aduanera tan imperfecta como el Mercosur y tan cerrada al mundo (con aranceles externos muy altos) nos expone a desvíos de comercio importantes. La oferta de productos industriales de Argentina y Brasil es sumamente relevante en el mercado uruguayo y esa oferta disfruta de una alta protección derivada de los aranceles que Uruguay

cobra a las importaciones desde terceros países en el marco del muy mal llamado “arancel externo común” (que ciertamente tiene muy poco de “común” a los cuatro países miembros del Mercosur porque cada país tiene una enorme cantidad de excepciones a ese arancel “común”).

Entonces, desde el punto de vista de las ganancias que trae el comercio internacional, no se trata solamente de lograr mejores accesos para nuestros productos agropecuarios, sino que, al mismo tiempo, esa inserción internacional tiene que ser un mecanismo de reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias que Uruguay les pone a sus importaciones. La reducción de barreras a las importaciones nos permitiría importar más (lo que se denomina “crear” comercio) e importar en mejores condiciones de calidad y precio frente a lo que hoy compramos en la región (reducción de “desvíos” de comercio).

Eso a largo plazo nos traería una oferta de productos y servicios más competitiva, nos permitiría asignar mejor los recursos, lo que en última instancia tendría efectos positivos sobre nuestra oferta exportable y sobre la competitividad del país.

LA APERTURA COMERCIAL COMO MECANISMO DE ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Por otra parte, las ganancias de la apertura no terminan en las rebajas de aranceles que podemos lograr en terceros mercados o en el abaratamiento de nuestras importaciones, que en la jerga se denominan ganancias “estáticas”. A mediano y largo plazo están las ganancias dinámicas de la apertura económica, que potencialmente son bastante más importantes porque tienen que ver con las dinámicas de la inversión. Si Uruguay accediera a acuerdos de libre comercio profundos con mercados relevantes, uno esperaría que eso trajera consigo mayores inversiones.

Décadas atrás, cuando se pensaba en inversión extranjera directa se hacía referencia a empresas extranjeras que se instalaban en Uruguay para producir y vender sus productos en el mercado interno uruguayo. Pero ese mercado es muy pequeño y esa palanca de atracción de inversión está prácticamente agotada.

En los últimos 20 años, las principales inversiones extranjeras se

han localizado en sectores de exportación de bienes y de servicios. Si Uruguay logra acuerdos de libre comercio con otros mercados, eso permitiría a empresas uruguayas a acceder mejor a esos mercados, pero también debería atraer más inversiones de empresas extranjeras que decidan localizarse en nuestro país para producir y colocar sus productos en su mercado de origen, aprovechando justamente todos sus canales de comercialización. Esa ventaja dinámica de atraer inversiones vía acuerdos de libre comercio es sumamente relevante y está prácticamente ausente de la discusión política en nuestro país. No se trata solamente de que empresas uruguayas accedan a o desarrollen mercados de exportación; se trata también de que empresas extranjeras, que ya tienen sus mercados y sus clientes en el mundo, decidan a instancias de los acuerdos comerciales localizar parte de su producción en nuestro país y utilizar esos acuerdos para vender bienes y servicios producidos en Uruguay a través de los canales que ya han desarrollado.

TODAVÍA ES NECESARIO CONSTRUIR UN MAYOR CONSENSO EN FAVOR DE LA APERTURA DE LA ECONOMÍA

La economía uruguaya ya se abrió a un mercado regional conformado por Argentina y Brasil, que siendo pequeños en la economía mundial son muy grandes en relación con nuestra propia economía. Cuando Uruguay abrió su economía a la región en la década del 90, pagó un alto precio de desindustrialización. Muchas industrias manufactureras pequeñas y medianas debieron cerrar o reestructurar sus operaciones porque no podían competir con las empresas de la región.

Por esa razón, los costos de corto y mediano plazo que implica retomar una estrategia de apertura de nuestra economía son acotados. En cambio, mantener el mercado uruguayo desprotegido de la competencia regional y fuertemente protegido de la competencia internacional no constituye una estrategia que genere círculos virtuosos de inversión, productividad, desarrollo de nuevos sectores productivos. El mercado interno es tan pequeño que reservar parte de ese mercado a las empresas uruguayas no resulta un mecanismo eficaz para que esas empresas adquieran escalas competitivas a nivel global. De hecho, es mucho más probable que Uruguay desarrolle ventajas competitivas en torno de los sectores que ya tienen ventajas comparativas naturales, o en torno a sectores que surgen con una clara vocación exportadora (como las empresas de tecnología de la

información), que con estrategias de desarrollo industrial basadas en la protección del mercado interno.

Es cierto que la historia muestra casos de países que alcanzaron altos niveles de desarrollo antes de abrir su economía al comercio internacional. Pero como estamos hoy en Uruguay, con una enorme preferencia arancelaria concedida a Argentina y Brasil, no veo ninguna ganancia de mantener ese status quo.

Es un hecho que el Mercosur no nos sirvió de campo de entrenamiento para desarrollar ventajas competitivas regionales como paso previo a la expansión extrarregional, entre muchas posibles razones porque el Mercosur incumplió el compromiso original de constituirse en una verdadera zona de libre comercio. Hemos visto una y mil veces interrupciones al comercio entre los socios. Si alguien tiene un proyecto para abastecer al mercado brasileño o el mercado argentino no es muy razonable que decida localizarse en Uruguay porque no se puede confiar en que se accederá a esos mercados libre de barreras. Y, de hecho, pocas empresas se instalaron en nuestro país para abastecer a los países vecinos, justamente, porque la promesa de libre comercio no resultaba creíble ante la persistencia de restricciones comerciales.

Uruguay necesita mejorar su inserción externa, bajar el grado de protección arancelaria que fue otorgado a los socios del Mercosur, y tener acuerdos modernos de libre comercio que incorporen diferentes disciplinas y acuerdos de protección a la inversión, y que también mejoren las condiciones para las exportaciones de servicios. En este sentido, el país ha desarrollado en el último tiempo una amplia gama de servicios globales de exportación con servicios de call center, centros de servicios compartidos, back office, industria de software y demás. Pero la agenda de acceso en condiciones competitivas de nuestra oferta de servicios seguirá siendo clave, Los acuerdos de libre comercio modernos regulan muchos aspectos de esos accesos.

Ahora, para que la agenda de apertura de la economía tenga suficiente apoyo político y se constituya en una política de estado, es imprescindible reconocer que las aperturas generan efectos redistributivos significativos, y que esos efectos producen ganadores, pero también perdedores. Para lograr suficientes acuerdos en torno a una estrategia de mayor apertura de la economía, es necesario establecer me-

canismos de compensación y apoyo a los sectores más afectados, así como políticas eficaces de reconversión laboral. Pero también es necesario plantear con valentía el argumento de que no por defender el status quo se está optando por el camino más justo; el status quo no es más justo que un futuro con una economía más abierta y dinámica.

UN BLOQUE ESTANCADO Y CERRADO AL MUNDO

El Mercosur cumplió un rol muy importante en la década del 90. A inicios de los 90 Uruguay era una economía ultra cerrada al mundo, con grandes distorsiones en sus mercados. Al comienzo de la administración de Luis Alberto Lacalle Herrera, el país empezó a transitar un camino de desregulación y apertura unilateral que iba a ser muy difícil de sostener desde el punto de vista político.

En el medio apareció el Mercosur, que le dio una viabilidad política sustantiva a la estrategia de apertura de la economía. La integración regional no era el camino originalmente pensado por el gobierno de Luis A. Lacalle, pero terminó siendo un camino viable de apertura de la economía uruguaya. Hoy los aranceles externos del Mercosur resultan muy altos, pero antes del Mercosur nuestro país estaba mucho más cerrado al mundo y a la región. Con el Mercosur nos abrimos bastante al mundo y mucho con la región. Pero de eso hace ya muchísimo tiempo. Luego de ese empuje inicial, el Mercosur permaneció estancado, cerrado al mundo y cerrado entre los socios.

UN CAMINO PROPIO SIN DEJAR UNILATERALMENTE EL MERCOSUR

El Mercosur no es una unión aduanera; el arancel externo común está plagado de excepciones y los bienes circulan dentro de la región con certificados de origen (lo cual es confirmatorio de que no tenemos esa unión aduanera de la que se habla).

El Mercosur tampoco es una zona de libre comercio en el sentido estricto, porque hay una enorme cantidad de restricciones al comercio exterior, como vemos claramente en Argentina. El bloque surgió con la aspiración de transformarse en un mercado común, con libre movilidad de capitales, personas, bienes y servicios, pero Argentina tiene controles de capitales, licencias para importaciones, tipos de cambio múltiples, entonces, la realidad es que hoy es un acuerdo comercial muy imperfecto y sin agenda de mejora. Desde un punto de

vista práctico, mientras el gobierno argentino entienda que la gestión de la economía involucra ese tipo de políticas, el Mercosur no va a mejorar. Con esto no quiero responsabilizar solamente a Argentina de los problemas del Mercosur; solo quiero ilustrar la magnitud de la brecha que tenemos entre la concepción de un mercado común y la situación fáctica en la que nos encontramos.

Entonces, ¿cómo salimos de la trampa que supone este Mercosur trabado y cerrado al mundo? ¿Podemos mejorar la institucionalidad del bloque? ¿Encontrará el Mercosur una institucionalidad que le de flexibilidad a cada país para buscar sus propios acuerdos? Parece poco probable. Si uno mira la calidad de las instituciones en Argentina y Brasil, no podemos tener expectativas relevantes de que la calidad institucional del Mercosur mejorará sustancialmente. No podemos tener muchas expectativas de que el Mercosur desarrollará y llevará adelante una estrategia de apertura al mundo y de mejora sustantiva del funcionamiento del bloque.

Es muy difícil, además, pensar en una estrategia de negociación colectiva del Mercosur, cuando las agendas y los intereses de cada país son tan distintos. Argentina tiene un modelo de economía cerrada, con numerosas políticas de sesgo anti exportador; Brasil tiene una fuerte industria manufacturera que proteger; Uruguay, en cambio, tiene una agenda más orientada a los agronegocios y a los servicios; Paraguay es una economía muy volcada al mercado brasileño que ni siquiera tiene relaciones diplomáticas con China, el principal cliente de Uruguay.

El gobierno uruguayo está buscando una flexibilización formal en el Mercosur para que cada país pueda iniciar sus propias negociaciones comerciales. Es muy difícil creer que Argentina aceptará eso. El gobierno deberá fijarse una ventana de espera y, en caso de no contar con la aprobación de todos los socios del Mercosur, deberá decidir qué caminos tomar.

La discusión sobre este asunto en el Mercosur está anclada en la famosa cláusula 32/00. Pero la realidad es que se trata de una resolución entre muchas otras. En el debate político en el Mercosur se le da a esa cláusula una relevancia que no tiene. La realidad es que en el Mercosur se incumplen muchas resoluciones; tantas que perfectamente también el Mercosur podría convivir con el incumplimiento o abandono de esa cláusula.

En cualquier caso, Uruguay debe tener una agenda comercial propia; necesitamos acuerdos con mercados relevantes: Uruguay tendría que intentar entrar en el TPP, buscar un acuerdo comercial con Reino Unido, con China, intentar bilateralizar el acuerdo con la Unión Europea.

En mi opinión, hay que iniciar pronto ese recorrido, apoyados en todo caso en la anuencia de Brasil, que informalmente ya señaló que los países del Mercosur deben poder buscar sus propios acuerdos. Y puede ser que se generen tensiones con los socios y habrá que ver cómo gestionarlas, porque no creo que Uruguay reciba el apoyo unánime y formal de todos los socios para salir a negociar por fuera.

Hay otra perspectiva de este problema y es que nadie quiere enemistarse con Brasil por negociar con Uruguay; eso es algo que aparentemente ya nos pasó con China y nos puede volver a pasar con otros, por eso es importante aferrarse a lo que señaló Brasil. Es decir, ellos parecen estar orientados a abrir la economía de forma unilateral, el unilateralismo brasileño probablemente sea su prioridad, porque si Argentina no lo va a acompañar, ¿qué le suma a Brasil que Uruguay o Paraguay lo acompañen? Uruguay se tiene que dar cuenta de que las agendas son diferentes y de que tiene que poder ir por su lado si hace falta.

NO TIENE SENTIDO ABANDONAR UNILATERALMENTE EL MERCOSUR

Cada vez que me han consultado si Uruguay se tiene que ir del Mercosur he dicho que no, y sigo pensando lo mismo. De hecho, no entendería por qué un país debería irse unilateralmente por incumplir una norma (en este caso la cláusula 32). Tampoco deberíamos esperar una expulsión de Uruguay del Mercosur por negociar por su cuenta; la realidad es que se incumplen constantemente muchísimas normas.

Si Uruguay abandona unilateralmente el Mercosur, perdería acceso a los mercados regionales a cambio de un beneficio difuso (lo que eventualmente logre en futuros acuerdos); y tendremos que decidir mantener sin aranceles las importaciones desde los países vecinos porque sería muy perjudicial para Uruguay levantar barreras arancelarias a las importaciones desde Argentina y Brasil. Por lo tanto, en mi opinión no tiene sentido alguno abandonar el Mercosur motu proprio.

Uruguay no se tiene que ir del Mercosur, pero sí debe tener una estrategia propia; esperar indefinidamente que el bloque mejore sustancialmente su calidad institucional y opte por recorrer un camino de apertura al mundo no puede ser una opción.

PARA CONSTRUIR CONSENSOS TAMBIÉN HAY QUE HABLAR ABIERTAMENTE DE LOS RIESGOS DEL CAMINO PROPIO

Obviamente que una estrategia de desarrollar un camino propio tiene riesgos de sanciones, entre otros riesgos. No me imagino que terminemos expulsados; me parece que vamos a seguir siendo miembros del Mercosur. Pero no podemos desconocer que hay riesgos y que habrá que gestionar las tensiones que se generen.

Al momento de evaluar esos riesgos, hay varias consideraciones para hacer. En cuanto a las exportaciones de bienes, por ejemplo, Argentina se ha vuelto casi irrelevante. Lo otro que está ocurriendo es que cuando se miran las exportaciones a Brasil, cada vez más son productos de origen agropecuario que acceden al mercado brasileño en mejores condiciones, pero que tendrían mercados alternativos. Entonces, para una parte importante de lo que le vendemos a Brasil, si la apertura de Uruguay viene de la mano del acceso a otros mercados, los efectos de un eventual deterioro en el acceso al mercado brasileño se van a ver mitigados. Eso no implica desconocer que el mercado brasileño es muy atractivo para muchas empresas uruguayas, porque le vendemos a precios más altos que competidores de extrazona, porque tenemos una alta protección arancelaria y por la ventaja de fletes más cortos. También sigue siendo un mercado importante para empresas y sectores que no tienen la capacidad de competir abiertamente en mercados extra regionales. Por tanto, el mercado brasileño siempre es relevante, pero no se puede tener todo sin arriesgar nada; para salir de este lugar, Uruguay tiene que iniciar su camino de apertura y tomar algunos riesgos.

Argentina, por su parte, no es un mercado relevante para nuestras exportaciones de bienes. Pero tenemos una agenda clave de temas importantes para Uruguay como la navegación en el Río Uruguay y en el Río de la Plata, la hidrovía del Paraná, las políticas portuarias, los intercambios de energía, el tránsito de personas (clave para la agenda turística). Por tanto, Uruguay siempre debe buscar mantener las mejores relaciones con los dos vecinos; sin perjuicio de que es le-

gítimo también que persigamos nuestra propia agenda de inserción internacional.

BUSCAR OTROS SOCIOS: UNA DECISIÓN LEGÍTIMA

Como decía, Uruguay no puede esperar indefinidamente por el Mercosur para salir a buscar otros acuerdos. No sabemos si Brasil realmente va a abrir su economía, tampoco está claro por qué Brasil querría ir con nosotros de forma conjunta.

Por supuesto, sería muy bueno que la cláusula 32 se derogara. Nosotros, como país pequeño, tenemos que defender el Estado de Derecho; se nos va la vida en que las normas se cumplan.

Está bien que tratemos de darle formalidad a la flexibilización, pero no podemos esperar indefinidamente una aprobación formal del Mercosur que a lo mejor no aparece nunca. Francamente, no hay una agenda conjunta con los países del Mercosur; no hay intereses comunes para negociar acuerdos comerciales en forma conjunta y ni siquiera hay una agenda importante de mejora en el funcionamiento del bloque.

EXPECTATIVAS REALISTAS

Otro aspecto importante es encarar la estrategia de inserción internacional con expectativas realistas. Tenemos que asumir que nosotros somos muy competitivos en productos de origen agropecuario y que la mayoría de los países protegen sus mercados agropecuarios. Entonces no vamos a encontrar acuerdos de libre comercio donde podamos entrar sin restricciones con nuestros productos agropecuarios. Tendremos que negociar mejoras limitadas de acceso para esos productos a cambio de resignar mucho la protección de nuestro mercado doméstico, protección que ya resignamos con Argentina y Brasil y que, por eso mismo, ya no implica mucho sacrificio adicional para nuestro país. De nuevo, los acuerdos comerciales no son solamente para mejorar acceso a mercados para nuestros rubros agropecuarios, son un mecanismo de atracción de inversiones en otros sectores.

También debemos encarar este proceso sabiendo que no tenemos capacidad de poner muchas condiciones. Por eso mismo, debería-

mos buscar son transiciones cortas, con listas de excepciones pequeñas a cambio de acceso a los otros mercados lo más rápido posible. Tampoco podemos perder de vista que para otros países el tema compras estatales es muy poco negociable. En Uruguay permanece una idea de que las compras estatales con preferencia a los productores nacionales fomentan el desarrollo económico, pero son un instrumento ciego donde se gasta dinero, pero no se sabe en qué ni cuánto; como mecanismo de promoción industrial deberíamos eliminar esas preferencias. En compras estatales, las contrapartes en las negociaciones comerciales van a exigir que las empresas de sus países compitan con las empresas uruguayas en igualdad de condiciones.

CON LA APERTURA COMERCIAL NO ALCANZA

Por último, Uruguay tiene que trabajar más su estrategia de captación de inversión extranjera. Tenemos una marca que es Uruguay Natural, que en su momento funcionó bien, pero es bastante “corta” porque está pensada para el agro y el turismo.

Suiza, es el principal exportador de chocolate y café del mundo y no produce ninguna de las materias primas, sino productos de alto valor agregado. Uruguay es un gran productor de alimentos. ¿Por qué no podemos tener un portafolio de productos, quizá más reducido, pero más competitivo? Y no estoy hablando de la carne industrializada hecha hamburguesa en una caja, sino de otros alimentos donde el valor agregado sea superior.

Nos falta construir mejor una historia de las cosas que queremos contar para atraer inversión. Podemos ser un exportador de mucho más que las materias primas que estamos exportando, pero para eso necesitamos más inversión (particularmente inversión extranjera) y los acuerdos comerciales facilitan ese proceso.

Hemos hecho un enorme cambio de la matriz energética; en torno a las energías renovables debemos buscar atraer más inversiones. También hemos visto un desarrollo importante en la salud, industrias farmacéuticas y en la audiovisual. La búsqueda de acuerdos comerciales tiene que venir de la mano de estrategias más elaboradas de captación de inversiones. Esto es importante porque no podemos creer que el desarrollo económico del Uruguay va a venir automáti-

camente por celebrar acuerdos comerciales. En la región tenemos la experiencia de Chile, que celebró muchísimos acuerdos comerciales, pero eso no alcanza para dejar atrás la trampa de ingresos medios (por la cual tenemos costos salariales altos para localizar producciones intensivas en mano de obra y nos falta capital humano para localizar producciones de alto valor agregado y sofisticación).

Uruguay también, como Chile, está atrapado en la trampa de ingresos medios. Precisamos una agenda de apertura al mundo, pero con eso no alcanza. Tenemos que refinar nuestra estrategia de atracción de inversión extranjera y debemos abordar numerosas reformas estructurales, que nos traigan más productividad, más capital humano y más inclusión social. No hay una sola reforma que nos saque de la trampa de los ingresos medios. El desafío es enorme.

Abrirse al mundo: un proceso necesario que trae beneficios, desafíos y riesgos

Marcos Soto

DEFENDER LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

Una mayor apertura comercial sería beneficiosa para Uruguay. El mundo se ha globalizado y la globalización ha traído, entre otras cosas, la integración. La globalización, que es la interdependencia de las economías, las sociedades y las culturas, implica que hoy todos comamos lo mismo, consumamos la misma ropa, la misma música, etc.

El planteo de “me encierro y trato de proteger y promover la industria local” está bastante perimido, porque en realidad lo que se está protegiendo son las ineficiencias que tienen las empresas que no pueden competir.

La apertura comercial trae beneficios porque trae también flujos de inversión asociada; esto se ha demostrado en el mundo y es lo que a nosotros nos hace tanta falta. Este es un país chico donde se produce más de lo que se consume, por tanto, no hay otra vía que colocar en el exterior lo que no se consume.

El sector lácteo uruguayo coloca fuera del país entre el 70% y el 75% de lo que produce todos los años, entonces, imaginemos una economía más cerrada o donde otros accedan de forma más beneficiosa y nos dejen sin mercado... no podríamos vender ese excedente. ¿Y qué hacemos con todo eso? Es parte de nuestra realidad y configuración: producimos más de lo que consumimos en determinados rubros, y no podemos producir otras cosas que sí consumimos porque nuestra escala es pequeña.

La apertura económica es favorable pero los beneficios siempre están asociados a desafíos y riesgos; no hay jugadas que no conlleven algún tipo de riesgo. Uno es qué va a pasar con ciertas empresas que deban competir con otras, pero esto es un ejercicio muy demodé, porque son tan grandes las diferencias de escala que tenemos con China, por

ejemplo, que las empresas uruguayas ya tienen una dificultad para competir. Es decir, hoy en China cualquier cosa sale un dólar y llega acá a 1.20, porque las diferencias de escala son abismales.

Hay otros desafíos implícitos en esto de la apertura. Siempre hablamos de apertura comercial de bienes, pero no hay que olvidarse de que los servicios hoy son todavía más dinámicos. En ese aspecto las regulaciones del Mercosur no nos abarcan y las escalas se diluyen, por tanto, tenemos una gran vertical productiva que indudablemente está asociada a cómo nos insertamos en el mundo y cómo logramos exportar servicios.

Cuando hablo de exportar servicios me refiero a los tradicionales, como la producción de *software*, servicios profesionales, audiovisuales, de *back office*, entre otros. Hay una inmensa lista de servicios que Uruguay puede ofrecer al mundo y que además el mundo los está demandando.

La apertura comercial, más allá de ser beneficiosa, es una necesidad, porque otros países ya la vienen procesando hace tiempo. Si bien desde el inicio de su historia Uruguay apostó a una integración mundial del comercio y a la regulación del mismo a través del GATT y la OMC, fueron herramientas que quedaron estancadas con la Ronda de Doha, que desde 2001 no pudo destrabarse.

Ante eso, la respuesta de los países fue realizar acuerdos de forma bilateral o plurilateral, y eso fue lo que pasó en el mundo. A partir del 2002 y 2003, los acuerdos bilaterales se despegaron justamente por eso, como respuesta a la parálisis del multilateralismo. Uruguay, por su parte, acompañó ese estancamiento de la Ronda de Doha y se quedó, mientras todo el resto se proponía a negociar entre sí.

Insisto en que la apertura es una necesidad, porque otros países competidores de Uruguay ya están abiertos. Tenemos que buscar igualdad de condiciones para competir con los que producen lo mismo que nosotros, porque, si además de arrastrar los problemas internos nos vemos en una situación de desventaja frente a un competidor que tiene otras eficiencias, se nos va a complicar.

UN CAMINO A LARGO PLAZO

Los procesos de inserción internacional nunca dan un giro de 180 grados de un año a otro; en general, los acuerdos y los mecanismos de integración llevan mucho tiempo. Por eso es que no va a ocurrir nada que modifique drásticamente nuestra apertura en los próximos tres o cuatro años.

En el proceso de negociación, lo que deben hacer los gobiernos es compartir con la sociedad civil los términos que se negocien, para que los diversos agentes empiecen a prepararse. Después de la negociación viene el acuerdo, luego la ratificación de los parlamentos, más tarde los negocios que puedan realizar los particulares, y después viene lo que está negociado, que son ventanas o desgravaciones progresivas –los países se guardan ciertos sectores que se van desgravando a lo largo del tiempo-.

No es tan cierto el dilema de si es necesario lograr la competitividad antes de salir al mundo o si ella viene luego de la apertura, porque los procesos de inserción son largos, son sanos en la medida que se pueden incorporar desgravaciones progresivas. Eso te va generando la posibilidad de que si hay un sector que está complicado, se lo pueda ir preparando para cuando llegue la desgravación total –que a veces tarda hasta 10 años-. O sea, el país debe trabajar para que en ese momento ese sector sea competitivo o se haya reconvertido.

BUSCAR VÍAS ALTERNATIVAS PARA LA SUBSISTENCIA DEL MERCOSUR

El Mercosur en su génesis tuvo dos grandes objetivos: el primero era integrarnos con economías de integración natural por cercanía geográfica –promover el intercambio comercial entre los países-, y en segundo lugar unir fuerzas para negociar mejor con terceros países o bloques –es decir, cómo nos insertamos en el mundo-.

El primer objetivo aparece bastante cumplido en los últimos 30 años, ya que, si bien cada tanto hay algunas particularidades que están y van a seguir estando, el comercio fluye bastante bien. Por supuesto, tenemos una cuenta pendiente con respecto al segundo objetivo, el de la inserción internacional del bloque. Esa fuerza, que nos iba a dotar de músculo negociador, terminó siendo una mochila de piedra que nos inmoviliza.

El Mercosur propuso una unión aduanera para llegar a un mercado común, esto es, la libre circulación de mercaderías, de factores productivos, de personas, de la cual estamos lejos. Ese sueño de mercado común, en la práctica terminó siendo una unión aduanera, que permite una zona de libre comercio entre los países a arancel cero y tener un arancel externo común como un gran cinturón que agarra a todos los países.

Esta configuración impide que cada país negocie con terceros; no es por la decisión 32/2000 de la que tanto se habla, sino por la génesis del Mercosur. Es contra natura que uno de los socios produzca un baipás con el resto del mundo, porque la unión aduanera se define justamente con ese cinturón de arancel externo común. Ahora, si por uno de ellos se generan grupos comerciales a un costo distinto, se termina perforando esa unión.

Hay un problema de configuración inicial importante. Para ser socio hay que tener afectos societarios, pero aparte de eso tenés que compartir intereses y trabajar por lo mismo, y es ahí donde ha fallado drásticamente la configuración del Mercosur.

Es muy difícil imaginarnos que Brasil tenga los mismos intereses que Uruguay o Argentina que Paraguay, porque somos países diferentes, con escalas distintas, y en materia productiva somos muy similares, por tanto, competimos por los mismos mercados con los mismos productos. Esto hace que no tengamos intereses comunes desde el punto de vista comercial y que haya países que quieran ir a una apertura y otros que quieran mantener protegidas sus industrias.

Aparte, para tener una unión aduanera y zona de libre comercio saludables, debería existir una coordinación macroeconómica entre los países, temas de inflación, variación de monedas, etc., porque esto genera distorsiones relativas, producto de descoordinaciones macroeconómicas que no son saludables. Es una tensión permanente cómo te vinculas con tus socios. Brasil tiene sus intereses propios porque tiene una dimensión continental, mientras que Argentina es un socio tóxico que para el intercambio de bienes es muy marginal –hoy representa el 4% de nuestras exportaciones–.

El bloque no ha sido funcional a ningún país de los que lo integran, pero sí a las economías grandes, y esto se ve claramente en el déficit

comercial de Uruguay tanto con Argentina como con Brasil. O sea, no te dejan vender en el resto del mundo, pero tampoco te compran ellos. Aquellas asimetrías de las que siempre se habló existen y la prueba son los déficits comerciales.

El Mercosur no leyó nunca el desarrollo del comercio de servicios, no trabajó nunca en ello, y la comisión que trató este tema está paralizada desde hace tiempo. Debería implementarse una regulación, sin embargo, hoy exportar servicios a Brasil es una quimera, porque cuando uno exporta servicios no intervienen aduanas sino los fiscos de los países, y ese es el arancel –cuando nos pagan la factura, los fiscos locales retienen impuestos-. Ese arancel opera y para el caso de Brasil es híper gravoso, ya que puede llegar hasta el 40%, por lo que cualquier empresa uruguaya, en vez de recibir el 100% por el servicio que brindó, recibe solo el 60%.

Se ha trabajado en integraciones culturales, educativas, que sí han funcionado. El problema se da en lo comercial, donde hay intereses menos comunes. En ese sentido hay que buscar vías alternativas para que el bloque subsista; el camino en el que vamos no es el adecuado.

REPENSAR EL BLOQUE DESDE CERO

No me gusta la palabra flexibilización porque no ataca el problema de fondo, que es la configuración inicial. Flexibilizar las normas no va a hacer que cambie nada, para eso hay que reformular de raíz.

Tenemos que trabajar en una hoja en blanco y repensar el Mercosur. El bloque debería ser una zona de libre comercio donde se pueda eliminar el arancel externo común y negociar con terceros, pero que el comercio entre nosotros continúe siendo libre. No hay alternativas intermedias, o seguís siendo una unión aduanera o pasás al libre comercio. Una unión aduanera flexible no es muy viable porque, de nuevo, es contra natura.

El caso de China y Paraguay es el mejor ejemplo: Uruguay quiere negociar con China, pero Paraguay no se puede sentar a negociar porque no tiene relación diplomática. Una cosa sería negociar a distintas velocidades, pero si no tenés relaciones diplomáticas de entrada no podés negociar.

Nos tocó una región complicada. Las opciones son mantener la unión aduanera, que resulta bastante carcelaria, o pasar a una zona de libre comercio donde los países mantengan su vínculo comercial, se abandone el arancel externo y cada país pueda negociar libremente con terceros.

¿Perdemos poder negociador? No, porque nada impide que nos subamos a negociaciones que inicie uno de los socios, o que vayamos los cuatro a negociar cuando todos queramos y nos convenga, pero tenemos la chance de que, si dos o tres no quieren, Uruguay vaya con el que sí quiera o vaya solo, pero que vaya. Hay que repensar de cero el Mercosur y prever negociaciones en conjunto, como están haciendo la Alianza del Pacífico y otras uniones comerciales en el mundo.

Abandonar el arancel externo común va a implicar que las empresas uruguayas deban competir de igual a igual con otras empresas y otros productos que lleguen del resto del mundo a mercados como el brasileño, por ejemplo. Es decir, si Brasil procesa una apertura comercial y hace acuerdos, esos productos van a entrar a tasa cero al igual que los productos de Uruguay. Por ende, perdemos ese diferencial que tenemos hoy, que es la barrera de protección para los productos uruguayos.

¿Ese escudo es significativo? Brasil representa entre el 15% y el 20% de nuestras exportaciones, que son de perfil más industrializado, o sea que las puede comprar en cualquier lugar del mundo. Los principales productos son los lácteos. En definitiva, se hacen las trampas al solitario, porque si nosotros por otro lado nos integramos más al mundo, se van a abrir nuevas oportunidades, y si no es Brasil, será China u otro país. Tenemos que cuidar los perfiles productivos y hay algunos productos que va a ser muy difícil que Uruguay consiga colocar en otros mercados que no sean Argentina y Brasil, como son las autopartes.

También es verdad que en un escenario estratégico de largo plazo los países deberían especializarse en lo que saben hacer y no que la economía genere esfuerzos para forzar clústeres productivos que son contra natura. La economía uruguaya puede especializarse en dos grandes áreas: industria agroalimentaria y servicios. En el medio hay intentos de industrias que son difíciles si uno proyecta a largo plazo; por ejemplo, por temas de escala es complicado que Uruguay se especialice en producir autos.

Cuanto más nos especialicemos, más eficientes vamos a ser, y lo que no podamos hacer lo vamos a tener que comprar. Hay que ver dónde vamos a poner los esfuerzos económicos, educativos, etc., para ayudarnos a especializarnos donde lo podamos hacer. Esto no quiere decir que no nos alegremos cuando Ford llega a Uruguay; eso se aplaude y se recibe, porque tenemos necesidad de empleo y la inversión es bienvenida. Ahora, en el plan estratégico de largo plazo, tenemos que pensarnos con productos globales que el mundo demande, que agreguen valor.

UNA OPCIÓN PARA MANTENER LA SOBERANÍA COMERCIAL

Hace tiempo que Uruguay viene haciendo el planteo de flexibilizar o modificar el Mercosur. Es muy difícil que le digan que no, porque le van a decir “vemos”, “avancemos”, pero después, la realidad es que no. Esto es un proceso que lleva tiempo por lo que explicaba al comienzo, y Uruguay debería saber leer esos “sí” y esos “no”.

Si tenemos una negativa o si seguimos con esta parálisis del Mercosur hacia el resto del mundo, nuestro país debería plantearse el ejercicio de modificar su estatus dentro del bloque. Esto es, no pegar portazos, seguir siendo amigos, hermanos, pero con otro estatus y otro rol.

Se ha puesto como ejemplo la vía chilena, es decir, ser un Estado asociado, que implica mantener los beneficios de la zona de libre comercio, y por ende seguir accediendo a los mercados a tasa cero, pero abrirse de la unión aduanera, del intento del mercado común, lo que permitiría mantener la soberanía comercial con el resto del mundo.

No es un “Uruexit”, sino una reconfiguración para buscar un punto medio que nos sirva a todos, y ahí tendremos que ver qué nos dicen. Aparte, llegamos a un punto donde el Mercosur, si bien está integrado, no lo está del todo, no pasó a un estatus de unión económica, no tenemos una moneda común y se mantuvieron las aduanas, entonces, todavía tenemos esos pasos para ir para atrás, no es tan traumático y es una manera de sincerar el vínculo, que es la alternativa que Uruguay tiene.

Por supuesto, pueden decirnos que no, y ahí nuestro país puede abandonarlo definitivamente y eso tendrá sus costos. ¿Mueve la aguja? Depende. Por ejemplo, las exportaciones del sector automotor, que las hacemos básicamente a Argentina y Brasil, están por fuera del Mercosur, son acuerdos bilaterales.

¿A quién no le conviene que no se mantenga la zona de libre comercio? A Brasil y Argentina, porque se están aprovechando de nosotros: Uruguay tiene un déficit comercial con Brasil del entorno de los 400 millones de dólares, con lo cual, si nos cortan el chorro, las exportaciones de Brasil hacia acá entrarán a pagar aranceles y ahí veremos cómo empezamos a sustituir.

De todas formas, esto tiene que procesarse con la sociedad civil uruguaya, porque son políticas de Estado; tiene que haber amplios consensos políticos, económicos, empresariales y gremiales, porque es muy fácil después pegarle si no se genera esta conciencia colectiva de qué es lo que tenemos que hacer. Cualquier paso que des tiene sus costos y el que los sufra va a protestar, por tanto, si tenés valuado ese costo, lo podés trabajar.

Una inserción planificada con el objetivo de garantizar un real acceso a mercados

Marcel Vaillant

LOS EFECTOS FAVORABLES DE LA APERTURA

En el proceso de inserción, cuando conseguís mayor acceso a mercados, mejoran los exportadores, los precios, las condiciones de inversión, y son todos efectos favorables. Por el lado de las importaciones, los impactos beneficiosos de la apertura tienen que ver con que las economías pequeñas incorporan el progreso técnico a través de los insumos y de los bienes de capital que compran, y eso está relacionado con el ritmo de crecimiento de la productividad.

Con la apertura, algunos sectores se ven sometidos a la competencia de las importaciones, que causan contracción de la producción y del empleo en esos rubros amenazados. La reestructura productiva de estas características, de manera sustantiva, Uruguay ya la hizo en los 90. Con el Mercosur, al abrirse con Argentina y Brasil, con economías 40 veces más grandes, el país perdió 50 mil puestos de trabajo en la manufactura en esa época, hubo sectores de actividad enteros que dejaron de existir.

Uruguay transformó la producción de transables, tanto en la agricultura como en la manufactura, de una manera radical. Eso no quiere decir que no haya sectores que tengan cierta sensibilidad porque lograron prosperar con otros mecanismos de protección incluso durante el Mercosur, pero son casos muy puntuales, como el sector automotor.

Lo positivo de la apertura es lo que todavía no vivimos, que es tener real acceso a mercados. Nuestro acceso en la región hoy es muy incierto, dado que inclusive en los productos que los países vecinos compran en los que tenemos ventajas, muy pocas veces tenemos acceso con arancel equivalente igual a cero, porque casi siempre somos sometidos a algún tipo de desventaja no arancelaria. Un caso emblemático es el sector lácteo; nosotros podríamos ser la cuenca lechera de Brasil, pero no lo somos porque si nos pasamos de la raya, terminamos con alguna restricción.

Necesitamos acceso a los mercados que compran agroalimentos, que básicamente son los países del este y el sur-este asiático. Eso es fundamental para un país agroexportador de bienes como Uruguay. Nueva Zelanda es el primer exportador mundial de productos lácteos, pero no solamente por la productividad o los recursos naturales, sino porque tiene decenas de acuerdos preferenciales de comercio en ese rubro.

No se puede exportar bien en esos mercados agroalimentarios protegidos si no es en condiciones preferenciales, o sea, se puede, pero se exporta a malos precios. Uruguay necesita eso y el ajuste que le puede implicar en términos productivos domésticos es muy bajo. En bienes de consumo duraderos todavía estamos un poco atrapados a la compra argentina o brasilera. Desde el punto de vista de los consumidores, este tipo de acuerdos también sería muy bueno.

Tenemos que proteger a las personas, no a los sectores. No podemos tener puestos de trabajo que no generemos en valor condiciones competitivas ni sostener actividades de manera artificial con políticas de subsidio o aranceles. Una economía pequeña no se puede dar el lujo de hacer eso.

MODIFICAR EL URUGUAY HACIA ADENTRO

La producción de bienes manufacturados y la agricultura están en un nivel superior de productividad. También es cierto que el sector no transable, no sometido a la competencia internacional, en Uruguay tiene problemas; es el famoso “costo país”, que es un problema macroeconómico de tipo de cambio, pero también de calidad de los servicios no transables, tanto públicos como privados.

Tenemos un inconveniente de eficiencia y productividad porque es una economía pequeña, un país pequeño que no tiene escala, y hay sectores muy oligopólicos no sometidos a la competencia cuyo nivel de eficiencia claramente es malo. Es ahí, en ese otro lugar de la economía, donde tenemos que hacer un mayor esfuerzo: reforma del Estado, de las empresas públicas, de servicios generales de infraestructura económica, entre otras.

La presión competitiva va a estar en esos sectores, por el desalineamiento del precio de los transables a los no transables, porque la productividad de los transables ha crecido a un ritmo totalmente distinto

a la de los no transables. Nosotros tenemos que modificar el Uruguay hacia adentro, bajo el siguiente principio: cuando vos te abris, todos pasamos a ser exportadores directos o indirectos. Ese es el cambio más complejo, más sutil, y que no tiene que ver con los sectores sustitutivos de importación, que no es el problema hoy; el problema es el sector de los no transables.

EL VALOR DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

El Mercosur evolucionó a ser un acuerdo de facto, funciona en base a un conjunto de mecanismos que están totalmente apartados de lo que fue el tratado original, y creo que la salida también es un poco de facto y después debemos racionalizar eso en algún acuerdo que sea consistente con lo que hacemos.

¿La integración regional es importante? Sí, porque la geografía en el comercio internacional es clave; la vecindad influye y eso es permanente. Por eso es necesario que funcione del mejor modo posible.

El gran problema del Mercosur hoy es la credibilidad; hay que generar hechos que estén alineados y que tengan incentivos compatibles. Y, por otra parte, hay que levantar la restricción de acuerdos con terceros. La dificultad del bloque es que nos convertimos en una fortaleza cerrada: los países que lo manejan, que son Argentina y Brasil, son de las economías emergentes más cerradas del planeta.

Si queremos fortalecer el regionalismo tenemos que abrirnos. Si los países se abren, lo primero que hacen es comerciar más entre sí. Actualmente se comercia poco porque todos están protegidos. Parte de la trampa proteccionista fue generar esta estructura de negociar como bloque frente a terceros y decir que esto era una unión aduanera. Para desarmar la trampa hay que desmontar eso.

Después hay que tomar acciones de credibilidad para reactivar el comercio intrarregional, hay que ratificar el acuerdo de facilitación de comercio y seguir insistiendo con un tratado con la Unión Europea, porque las disciplinas que acordamos con ella no las tenemos ni entre nosotros. A su vez, debemos aceptar que se marque origen desde las zonas francas, que es lo que hacen actualmente Manaos y Tierra del Fuego. También hay que hacer otras cosas como mejoras en la interconectividad física, en la energía, la hidrografía, promover todas estas integraciones físicas y energéticas, los controles integrados de

frontera; todas esas materias que facilitan las relaciones comerciales tienen que estar en la agenda.

La posibilidad de negociar acuerdos con terceros va a desatar un efecto dominó en los países del bloque en el sentido de tratar de desarrollar una agenda de este tipo, que es lo que hoy no ocurre. El Mercosur tiene un modus operandi que es llamar a las cosas de una manera y hacer otra, lo que contribuye a la falta de claridad que mencionaba.

Es clave dejar asentado qué es la flexibilización y no dejar que cada uno tire para su lado y haga lo que entiende por ese concepto. Para Brasil, la flexibilización es que los países puedan negociar con distintas velocidades aquellos acuerdos que ya fueron definidos por el Mercosur, pero nada más que eso. Eso es lo que ya se hace. El segundo aspecto es moverse en la dirección de bajar el arancel externo común, que está fuera de época y es un arancel ultraproteccionista en la cantidad de alícuotas que tiene, lo cual implica una dispersión absurda de la producción efectiva y que ninguno de los países respeta.

Entonces, ¿vamos a seguir perdiendo tiempo? Yo creo que tenemos que vender la idea de que la flexibilización de los países pequeños de manera integral es útil para la región, y no por eso hay que irse del Mercosur. Y en algún momento, cuando haya espacio político, tratar de sincerar esto en un acuerdo más prolijo.

Es una trampa retórica decir que el Mercosur es negociar con terceros en forma común; si fuera así, el bloque no sería nada, porque eso solo lo hicimos con Chile y Bolivia, el resto son todos acuerdos bilaterales. El Mercosur, en términos estrictos, es una zona de libre comercio incompleta, donde los bienes circulan en su interior con requisitos de origen. Eso no es una unión aduanera.

Una unión aduanera es una política comercial común, es una nación comercial, implica supranacionalidad, un ingreso fiscal común, libre práctica; no implica solo arancel externo común, sino políticas de defensa comercial común, regímenes especiales de origen común, mecanismos aduaneros comunes.

Eso solo existe en Europa y en la SACU (Sudáfrica), porque justamente las uniones aduaneras requieren de supranacionalidad, de ceder soberanía. El Mercosur es un acuerdo intergubernamental que funciona como una zona de libre comercio que ha establecido restricciones a la negociación con terceros (cláusula 32/2000), con el propó-

sito de garantizar la preferencia en el mercado regional, se trata de un objetivo proteccionista. Eso es un pacto de proteccionismo, que lo querrán sostener o no, pero está fuera del control de Uruguay y no es algo de su interés. Nosotros apoyamos la 32/2000 siempre y cuando nos dejarán perforar el arancel externo común, a cambio de prorrogar la admisión temporaria, básicamente, de prorrogar el no funcionamiento de la unión aduanera.

UN ESTÍMULO A LA TRANSFORMACIÓN DEL MERCOSUR

La primera acción que tiene que tomar Uruguay es tener una iniciativa en un acuerdo con tercero verosímil, que habría que determinar cuál es. El país tendría que promover algún acuerdo que no irrite demasiado a sus vecinos; en la puerta está Japón y el CPTPP. Ya tenemos tratado con los japoneses sobre inversiones y tenemos que lograr un TLC, porque acuerdos con la Alianza del Pacífico ya tenemos -y deberíamos perfeccionarlos-. Canadá está en el CPTPP, así como Singapur, Malasia, etc. Ese es un camino muy positivo dado que nos obliga a tener 11 acuerdos bilaterales que se armonizan y agrupan en un acuerdo plurilateral común. Creo que tiene mucho sentido recorrer este camino.

Luego, hay que tratar de lograr ratificar el acuerdo con la Unión Europea sobre bases bilaterales, eso lo tienen que hacer cuanto antes. ¿Vamos a quedar nosotros condicionados a los temas del medio ambiente que en realidad son de Brasil? Y no estoy diciendo cosas revolucionarias, estoy diciendo cosas marginales.

Si me refiriera a cosas revolucionarias tendríamos que avanzar con China, eso sí sería revolucionario, y ahí tendríamos que estar dispuestos a que nos saquen la roja y pedir seguir siendo miembro asociado. En fin este asunto es para meditarlo más quizás tenga sentido considerarlo.

Uruguay no puede pretender mejorar el Mercosur porque eso es algo fuera de sus capacidades. Este rumbo depende de Brasil y Argentina. En el caso de nuestros grandes vecinos lo que haría para fortalecer al Mercosur sería aprovechar los acuerdos con Chile y con Bolivia, hacerlos miembros plenos y dejar de aplicar la restricción de aplicar los mismos aranceles y tener acuerdos bilaterales con terceros. Hay que convertir al Mercosur en una zona de libre comercio con toda América del Sur, incorporar países que quieran tener políticas comerciales

iguales o no. En relación, al conjunto de América Latina pesa la disputa geopolítica de Brasil y México, Alianza del Pacífico versus Mercosur, pero si nosotros entramos al TPP11 y nos movemos al Pacífico.

Lo mejor para el Mercosur es el modelo de la zona europea de libre comercio: negociar armonizados, ir en conjunto a las negociaciones, pactar programas y disciplinas comunes, pero ser libres de hacer acuerdos bilaterales.

Hoy estamos en esa situación. Veamos hasta dónde podemos avanzar con esto. Nuestros embajadores y la Cancillería tienen que hacer una labor intensa para ir ganando espacios, y esto es algo que puede ocurrir. Lo más complicado es que el tercero se siente en la mesa a negociar, como puse el ejemplo de Japón, que vino acá y se sentó en la mesa porque comparte objetivos. Uruguay tiene interés internacional, es decir, si vienen es por algún motivo. Es un momento ideal, puesto que la debilidad política de Brasil y Argentina es muy grande.

UN CAMINO HACIA LOS “HUB” DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

A la hora de abrirnos a Asia y a China, muchos de los que tienen intereses que se ven amenazados se empiezan a poner defensivos y creen que hay que tener cuidado con la apertura. Yo pienso que no, que los países pequeños son poco amenazantes y poco amenazados justamente porque son pequeños.

Son poco amenazantes dado que su oferta es reducida y no tiene capacidades de alterar las condiciones de precios en los otros mercados y son poco amenazados porque típicamente son economías especializadas con oferta productiva concentrada en pocos sectores.

Lo que les interesa a China es el mensaje de “tengo un acuerdo con América Latina a través de Uruguay”, no el pequeño mercado que tenemos. Efectivamente, no creo que China tenga interés en nuestro mercado, puede que quieran comprar más carne o más lana, pero la realidad es que eso es de segundo o tercer orden.

Los países de la ASEAN, China, Corea, Japón, Nueva Zelanda y Australia, son un *Hub* dinámico y creciente del mundo y es ahí hacia donde tenemos que ir. Nosotros tenemos otras cartas en materia de posibles acuerdos; podemos tener buenos tratados con los países de la

Alianza del Pacífico, y también con Japón y con Canadá, que ya nos abren buen paso al CPTPP, por ejemplo, como ya señalé. La agenda del CPTPP para nosotros es fantástica porque es de facilitación de comercio, de servicios, de disciplinas, no solamente del mercado de bienes; es educativa para Uruguay porque se mete en los sectores donde tenemos inconvenientes, que son los no transables.

Por otro lado, el problema más grande de América Latina es que no tiene comercio regional, que contrasta con las centenas de acuerdos e instituciones de integración. La región tiene mucho para avanzar en integración física, energética y portuaria. Sudamérica perdió una década y media con ideas delirantes de lo que se dio en llamar el bolivarianismo del siglo XXI. Hay que recoger y empezar de nuevo, como hizo Centroamérica con una senda pragmática. Este contexto regional también importa dado que la geografía influye mucho en materia de comercio internacional.

Conclusiones, propuestas y reflexiones

Esta sección final busca repasar la metodología utilizada y analizar los pilares centrales de la visión de cada entrevistado. Por otra parte, para evaluar el contenido de todas las entrevistas en conjunto, se realiza un análisis de texto para el cual se utiliza como metodología un análisis de texto computarizado y el procesamiento natural del lenguaje (NLP, por sus siglas en inglés), el cual se explica en detalle en subsecciones siguientes. Esta metodología nos permite evaluar diferentes factores sobre la estructura del texto de cada entrevista: ¿qué visiones contraponen o complementan? Por ejemplo, se evalúa la frecuencia y la distribución de las palabras utilizadas y, de esta manera, determinar cuáles son los elementos a los que se le busca dar más énfasis (y cómo varía ese énfasis entre entrevistados). Finalmente, se formulan las propuestas específicas realizadas por cada entrevistado y un conjunto de ideas que toman como base todo el proceso de trabajo realizado en este estudio.

SOBRE LA METODOLOGÍA Y LAS ETAPAS DE TRABAJO

Durante el segundo semestre de 2020, desde el CED se trabajó en la definición del perfil del grupo a entrevistar. Mediante consultas y análisis de los principales actores e instituciones vinculados a esta temática, se llegó a un listado preliminar de 20 actores (personas e instituciones) claves a nivel nacional. Una vez contactados cada uno de ellos, se llegó a un listado final de 15 (ver lista siguiente)⁷. Una vez definido el listado final de entrevistados, el 17 de febrero de 2021 se realizó un encuentro con todos ellos para presentar el proyecto. Una vez concluida esta instancia, se comenzaron a coordinar las entrevistas. Tras concretarlas, se trabajó en tres etapas finales para alcanzar el borrador final: 1) se transcribió la entrevista de forma completa; 2) el equipo del CED pasó el contenido del texto al formato de artículo resumen con los principales puntos abordados en la entrevista realizada; 3) se envió este borrador de artículo a los entrevistado, quienes, a su vez, hicieron la edición y revisión final. De aquí que cada artículo cuenta con la autoría de cada persona o institución entrevistada.

⁷ Algunos del listado inicial se excusaron de no poder participar por diversas razones.

En definitiva, para cumplir con el objetivo trazado inicialmente de sistematizar de la mejor manera posible la visión de los actores de interés en la inserción internacional del Uruguay, esta metodología utilizada colabora con que el entrevistado no sea únicamente una persona consultada sobre la temática, sino que voz activa del trabajo presentado. En este sentido, también se aporta a darle más transparencia a las posibles propuestas que aquí se presenten, ya que al no ser un espacio de consulta sino un espacio colaborativo, se puede acercar a un mejor nivel en el diseño de propuestas para la política pública.

Finalmente, existen razones prácticas que explican la razón por la que desde el CED nos hemos inclinado por esta metodología. Si se solicitara a los actores de interés que escriban y envíen sus artículos, diversos estudios muestran que si bien se logra una alta recolección de respuestas en sectores académicos, ésta se reduce más al buscar la visión de actores empresariales y públicos (principalmente por razones de tiempo). Mientras que, cuando se realizan entrevistas estructuradas a actores de interés, se las transcribe y se envía un borrador de artículo en base a entrevista realizada, se puede lograr una mayor participación de otros actores empresariales y públicos captando así una visión más integral de la temática analizada.

LISTA RESUMEN DE ENTREVISTADOS

Entrevistas a instituciones:

Academia Nacional de Economía (ACADECO) – María Dolores Benavente e Isidoro Hodara

Asociación Rural del Uruguay (ARU) – Diego Payssé, Gonzalo Arroyo y Rocío Lapitz.

Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) – Alfredo Antía, Washington Durán, Sebastián Pérez, y César Bourdiel.

Instituto Nacional de Carnes (INAC) – Álvaro Pereira

PIT-CNT – Pablo Da Rocha

Unión de Exportadores del Uruguay (UEU) – Teresa Aishemberg y María Laura Rodríguez.

Entrevistas individuales:

Alejandro Bzurovski

Leonardo Couto

Daniel De Mattos

Leonardo Isoardi

Amparo Mercader

Francisco Ravecca

Pablo Rosselli

Marcos Soto

Marcel Vaillant

IDEAS CENTRALES DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Tal como se profundizará en siguientes secciones de este capítulo final, de la visión de todos los actores e instituciones que participaron de este trabajo, se pueden distinguir al menos tres grandes aristas en materia de las preferencias que estos tienen con respecto a la apertura internacional del país. En primer lugar, aparece una postura que busca promover una apertura dinámica y proactiva sin la necesidad de poner el Mercosur como eje central del debate o incluso plantea expandir la red de acuerdos por fuera de éste. En segundo lugar, aparece una postura intermedia que plantea dar determinados pasos de apertura extra-Mercosur sin la necesidad de avanzar en temas que comprometan nuestro vínculo económico y comercial con los socios. A grandes rasgos esta segunda postura, plantea la idea de buscar acuerdos dentro del bloque para consolidar la zona de libre comercio ya existente, sin que ello implique el debilitamiento del bloque como tal o la salida de uno de sus miembros. Finalmente, se distingue una visión de apertura regional basada en la necesidad de seguir profundizando los lazos con el bloque sudamericano y el comercio con la región asumiendo que el impacto de debilidades del bloque puede ser menores al impacto que generaría una salida de Uruguay de este. Es válido resaltar que, en algunos casos, tanto instituciones como especialistas entrevistados, basan sus ideas y propuestas en más de una de las tres grandes aristas. Por ejemplo, si bien algunos insisten en la

relevancia una mayor apertura, también plantean la vulnerabilidad de determinados sectores en el caso de que esa apertura se concrete.

En primer lugar, vinculado a postura que busca promover una apertura dinámica y proactiva sin la necesidad de poner el Mercosur como eje central del debate o incluso plantea expandir la red de acuerdos por fuera de éste, se podría resaltar la visión de la *Cámara de Industrias* que señala:

La Cámara históricamente ha sido aperturista, por el propio tamaño del mercado interno que nos obliga, si queremos crecer, a mirar hacia afuera. Ahora bien, dicho esto, también tenemos la necesidad de ser competitivos, y no es que uno esté antes que el otro, los dos tienen que ir juntos. Una negociación de un tratado lleva tiempo, pero el cambio de las condiciones de competitividad de un país también. Si cuando empezamos las negociaciones con la UE hace 20 años, hubiéramos apostado por el cambio en la competitividad, hoy estaríamos mucho mejor posicionados.

Así mismo, señalan que:

La pluralidad de industrias hace más difícil tomar una posición única. Nosotros no vamos a decir sí o no a un TLC con China, por ejemplo, sino que vamos a presentar informes sobre los pros y contras, a quiénes beneficia y a quiénes perjudica. Si bien estamos a favor de la apertura tenemos que ser fieles a los socios que representamos analizando cada situación. Y en la medida de lo posible, que los acuerdos contemplen a los posibles perdedores, con excepciones o plazos más largos de adecuación.

Por su parte, Marcel Vaillant, por ejemplo, apunta que cuando se piensa en el diseño de la política comercial se tiene que “proteger a las personas, no a los sectores”. Y agrega, “no podemos tener puestos de trabajo que no generemos en valor condiciones competitivas ni sostener actividades de manera artificial con políticas de subsidio o aranceles. Una economía pequeña no se puede dar el lujo de hacer eso”. Al mismo tiempo, ante la pregunta de si la integración regional es importante, Vaillant dice “sí, porque la geografía en el comercio internacional es clave; la vecindad influye y eso es permanente. Por

eso es necesario que funcione del mejor modo posible.” En una línea similar, Marcos Soto plantea que la idea de “‘me encierro y trato de proteger y promover la industria local’, está bastante perimido, porque en realidad lo que se está protegiendo son las ineficiencias que tienen las empresas que no pueden competir.”

Por su parte, Amparo Mercader, subraya que el debate sobre Mercosur no debe ser una limitante:

Uruguay puede ser exitoso dentro y fuera del Mercosur. En ese sentido, se puede analizar el proceso de Holanda, que es parte de la Unión Europea, en comparación con el proceso de Suiza que no lo es; son dos caminos diferentes por los que se puede optar. Esto puede ser similar a la situación de Chile respecto a Uruguay que en el transcurso de estos últimos treinta años logro más de treinta acuerdos comerciales con sesenta países. También podemos observar el proceso que está viviendo Inglaterra con Brexit: un cambio muy grande en la política, regulaciones y comercio de Inglaterra que va a requerir de grandes inversiones y apuestas. Si el Mercosur no avanza, si las negociaciones con otras regiones no avanzan, Uruguay tiene que descentralizar y buscar alternativas. Por eso no debemos estar dependiendo de cambios políticos y con una visión, una economía y un comercio del pasado; tenemos que pensar con los números y la información de hoy, apostando a las nuevas tecnologías y al futuro. Cuando vemos el éxito, ese es el tipo de éxito que necesitamos, esa es, por ejemplo, una relación muy fuerte entre Israel y Uruguay; hay casos de éxito que van más allá del bloque regional. Uno siempre tiene que mirar esos ejemplos y seguir apostando por el próximo unicornio, la próxima incubadora, y continuar pensando en ese valor agregado.

En segundo lugar, sobre la postura que, en términos generales, plantea dar determinados pasos de apertura extra-Mercosur sin la necesidad de avanzar en temas que comprometan nuestro vínculo económico y comercial con los socios, es importante resaltar la visión de Pablo

Rosselli quien subraya que, si bien “Uruguay necesita desarrollar un camino propio de apertura al mundo, pero una salida unilateral del Mercosur sería apresurada e innecesaria”. Y agrega:

El Mercosur no es una unión aduanera; el arancel externo común está plagado de excepciones y los bienes circulan dentro de la región con certificados de origen (lo cual es confirmatorio de que no tenemos esa unión aduanera de la que se habla). El Mercosur tampoco es una zona de libre comercio en el sentido estricto, porque hay una enorme cantidad de restricciones al comercio exterior, como vemos claramente en Argentina. [...] Es muy difícil, además, pensar en una estrategia de negociación colectiva del Mercosur, cuando las agendas y los intereses de cada país son tan distintos. El gobierno uruguayo está buscando una flexibilización formal en el Mercosur para que cada país pueda iniciar sus propias negociaciones comerciales. Es muy difícil creer que Argentina aceptará eso. El gobierno deberá fijarse una ventana de espera y, en caso de no contar con la aprobación de todos los socios del Mercosur, deberá decidir qué caminos tomar. En cualquier caso, Uruguay debe tener una agenda comercial propia; necesitamos acuerdos con mercados relevantes: Uruguay tendría que intentar entrar en el TPP, buscar un acuerdo comercial con Reino Unido, con China, intentar bilateralizar el acuerdo con la Unión Europea. En mi opinión, hay que iniciar pronto ese recorrido, apoyados en todo caso en la anuencia de Brasil, que informalmente ya señaló que los países del Mercosur deben poder buscar sus propios acuerdos. Y puede ser que se generen tensiones con los socios y habrá que ver cómo gestionarlas, porque no creo que Uruguay reciba el apoyo unánime y formal de todos los socios para salir a negociar por fuera.

En este mismo sentido, la *Cámara de Industrias* señala también aporta elementos a esta segunda visión de una integración que no deba dar la espalda al Mercosur:

Necesitamos negociar acceso, no solo en el sentido

arancelario, sino en el resto de las cuestiones no arancelarias que hacen al comercio de bienes. Nosotros nos enfrentamos a que muchos productos requieren registro en el mercado de destino, sobre todo en el sector agropecuario, en la agroindustria. Las PYMES, que son la mayoría de las empresas de este país, muchas veces no tienen cómo cumplir esos requisitos que les imponen desde afuera, sin embargo, viceversa no pasa, cualquier empresa viene a Uruguay y vende sin problema. Por eso, es importante que los acuerdos comerciales contemplen la igualdad y la reciprocidad en el acceso a los mercados.

Por otra parte, reforzando la idea de un camino intermedio, desde la *Cámara de Industrias* también se subraya que:

En vez de pedir flexibilización, tenemos que ir a la zona de libre comercio que de por sí implica la libertad para negociar con terceros mercados. Esto va a depender solo de los miembros del MERCOSUR, y va a depender más de ellos que de nosotros. La búsqueda de uniones aduaneras en el mundo ya quedó atrás. Lo que hay en materia de nuevos acuerdos comerciales son zonas de libre comercio, adaptadas a un mundo diferente con convergencia normativa, obviamente con aranceles, pero los aranceles de los bienes industrializados no son los elementos determinantes.

Por su parte, desde la *Asociación Rural del Uruguay* se subraya que dicha institución:

Tiene una visión favorable en lo que respecta a la integración, por ejemplo, con otras cámaras agrícolas, pero lo que nos preocupa es la falta de flexibilidad, que es algo muy duro de llevar en la mayoría de las situaciones. Sería mejor volver a la época del PEC y el Cauce, cada uno por su lado, pero seguramente no haya posibilidad de hacerlo.

En una postura similar, se planteó la visión de la *Unión de Exportadores del Uruguay*, planteando la necesidad de:

Un Mercosur bien armado, con normas internalizadas, con respeto por lo acordado, y como plataforma para tener un mejor acceso a los mercados internacionales. Avanzar en acuerdos junto al bloque como el de Mercosur-Unión Europea y concretarlos efectivamente. Al mismo tiempo, si el Mercosur no está dispuesto a negociar acuerdos, tener la flexibilidad para avanzar por nuestra cuenta, ya sea con acuerdos marco de diferentes velocidades o cambiando otras normas, pero sin que esto signifique salir del bloque o afecte los flujos comerciales que tenemos actualmente.

Por su parte, Francisco Ravecca, por ejemplo, subraya que:

Si en 30 años del Mercosur no logramos ser lo competitivos que necesitamos ser para poder competir en el mundo, más vale que flexibilicemos, porque si no, van a pasar 30 años más y vamos a seguir igual [...] Somos socios de los dos países más grandes e influyentes de América del Sur, cada uno tiene sus problemas, sí, pero es favorable que tengamos un acuerdo y nos llevemos bien. En estos 30 años, si tengo que pasar raya, los beneficios no han sido tan grandes. Sin embargo, creo que el costo político de salir sería importante y nos dejaría con un gusto amargo porque tenemos que seguir siendo vecinos.

Finalmente, también existen planteos que proponen ahondar con una visión regional de apertura ya sea desde una visión general o para determinados sectores. Por ejemplo, desde el PIT-CNT se señala que:

La integración debe contemplar nuevas dimensiones, como la social. Los países del Mercosur han avanzado más en lo social que en lo comercial, pero eso no se ve en los números, en el PIB o en el flujo comercial. ¿Es bueno creer que el flujo comercial

crece por sí solo? Yo no lo creo así. Yo apostaría por la institucionalidad del Mercosur y por darle el contenido necesario; estamos más cerca de eso que de empezar a buscar cómo flexibilizar [...] La inserción internacional en bloque te ayuda a enfrentarte a negociar con otros bloques, pero el Mercosur es un reflejo de la solidez o no de las instituciones de los países que lo integran. Eso ha hecho que el bloque se comporte como se ha comportado.

Para algunos sectores específicos, desde la *Cámara de Industrias* se subraya que:

Los sectores de plásticos, farmacéutica, cauchos, automotriz, son sectores que están orientados en su exportación a la región y quizás no sean tan competitivos para acceder a otros mercados. Igual eso no quiere decir que la Cámara haya dicho el MERCOSUR o cualquier otra cosa, nosotros creemos que abandonar el MERCOSUR no es una opción, sin embargo, lo que decimos es que no nos parece razonable seguir encorsetados al compromiso de una política comercial, de un arancel externo común, o de negociar a través del formato 4+n porque esa consolidación del MERCOSUR como plataforma de inserción no está funcionando.

Tal como se adelantó antes, también existen visiones que van más allá del debate tradicional y abren nuevas aristas a las antes mencionadas. Por ejemplo, Amparo Mercader subraya que “pensar solamente en los aranceles que es lo que rige principalmente el Mercosur es limitarnos a pensar en cosas que pasan por la aduana. Pero en el mundo tienen cada vez mayor relevancia los servicios con valor agregado, los intangibles. Ahí es que se produce la explosión a nivel comercial.” En este sentido agrega que:

Hay países como Suiza o Singapur, que son sumamente caros y sin embargo son nodos estratégicos del comercio mundial. O el caso de Irlanda que con una tasa de impuesto corporativa de 12.5% y una

agencia de promoción muy activa y exitosa logró acelerar su crecimiento. Es decir, no tenemos que ser los más baratos para ser atractivos, tenemos que ser inteligentes y ágiles para captar las oportunidades del mercado.

ANÁLISIS DE TEXTO

Esta sección analiza de manera sistemática el cuerpo de los textos de los diferentes actores e instituciones que brindaron su visión como parte de este proyecto. Para lograrlo, evaluamos la frecuencia y la distribución de las palabras utilizadas y, de esta manera, determinar cuáles son los elementos a los que los entrevistados dan más énfasis (y cómo varía ese énfasis entre cada entrevista).

La metodología empleada está enmarcada dentro del análisis de texto computarizado y el procesamiento natural del lenguaje (NLP, por sus siglas en inglés). En su versión más simplista, el análisis de texto “cuenta palabras”, y a partir de la distribución de la ocurrencia de estas palabras (y el significado que le damos en el contexto en las que se encuentran), puede generar conclusiones acerca del texto analizado.

En las siguientes dos figuras se muestran las palabras más utilizadas por los autores y por pregunta, respectivamente. Para las dos primeras preguntas, el énfasis está puesto en la apertura de la economía hacia los *mercados* regionales (Mercosur) y hacia el *mundo*. Hay, además, un enfoque muy marcado en la importancia de la competitividad frente a estos mercados. En la tercera pregunta se vuelca el enfoque sobre los acuerdos comerciales, mientras que en la cuarta las respuestas se vuelven más tentativas (por ej., el uso de *creo*) sobre el rol de Uruguay en los mercados regionales (Mercosur). A nivel de autor, existen diferencias evidentes en la importancia que cada entrevistado da a las respuestas. El INAC se enfoca más en la producción cárnica, mientras que la *Unión de Exportadores* se enfoca en los costos de las exportaciones. Otros elementos que están presentes son menciones a China (De Mattos y Mercader), a la competitividad (*Academia Nacional de Economía*, PIT CNT, Ravecca, e Isaordi).

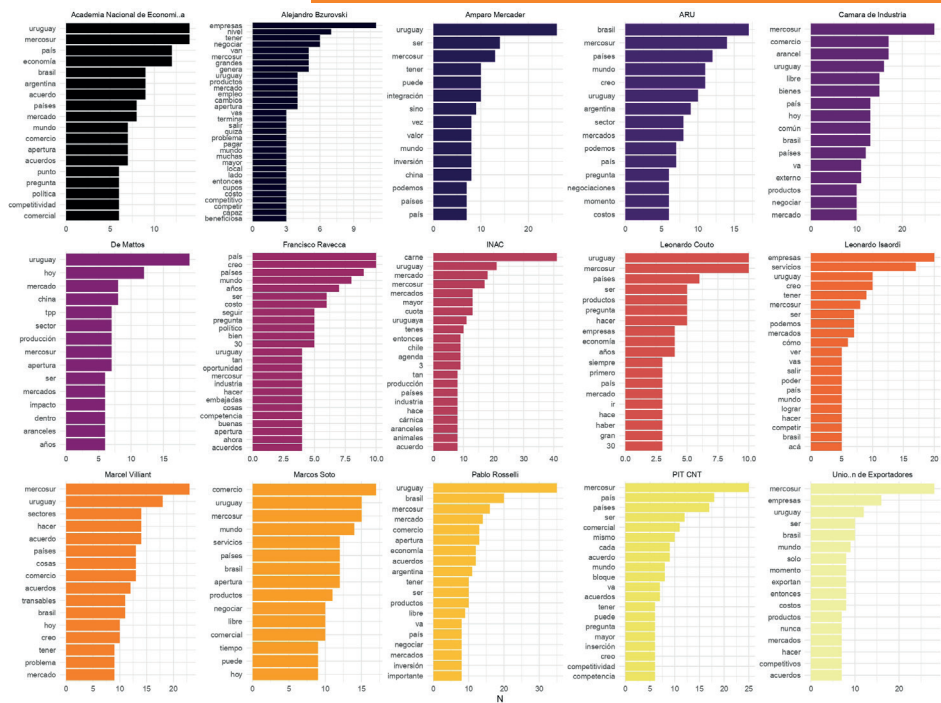


Figura 1. Palabras más mencionadas por entrevistado

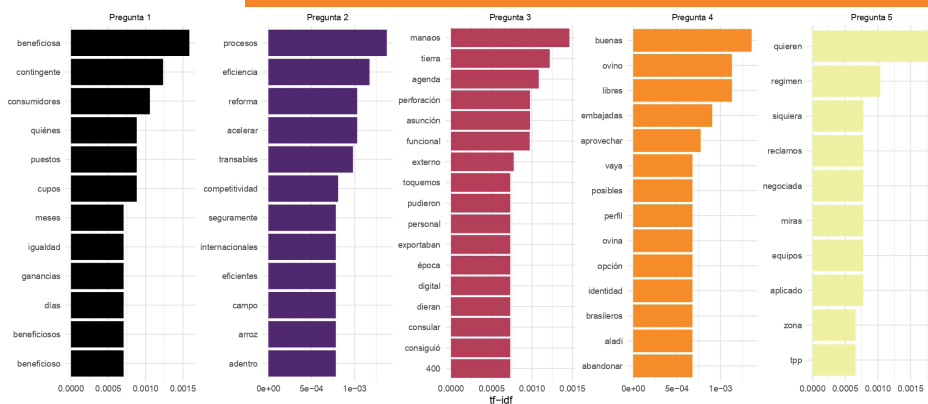


Figura 2. Palabras más mencionadas por pregunta realizada

Si bien las palabras que se mencionan nos dan luces sobre el énfasis que cada autor está dando al mismo tema, no podemos saber qué palabras son más relevantes para cada autor *en relación con el resto de los autores*. Por ejemplo, todos los entrevistados mencionan a Uruguay o al Mercosur, pero también nos interesa saber qué está diciendo cada uno que el resto no. Para esto utilizamos la frecuencia de término ajustada a su frecuencia total en todas las entrevistas (TF-IDF o *term frequency - inverse document frequency*). Utilizando TF-IDF podemos ver que, por ejemplo, palabras cómo (sector) cárnico, ovino y Corea, son particularmente importantes en las respuestas que dieron desde el INAC. Así como en las respuestas del PIT-CNT se resalta la ida de “complementación”

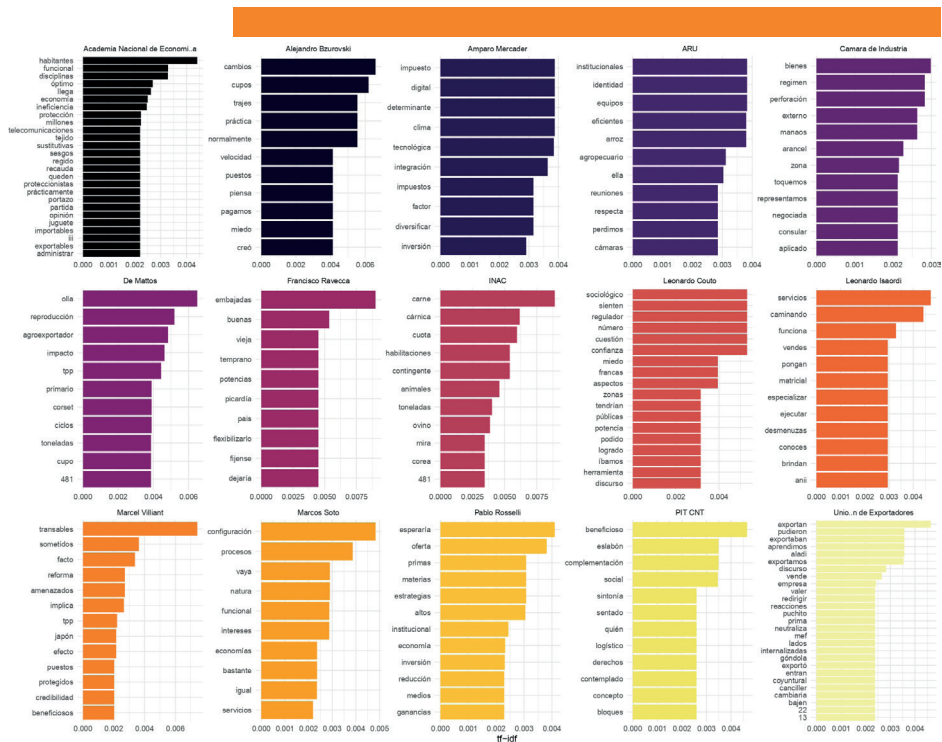


Figura 3 - Term Frequency de palabras mencionadas por autor

El siguiente cuadro muestra otra manera de analizar las visiones de los entrevistados, posicionando la distribución de las palabras utilizadas por cada autor en relación con el resto de los autores. Si utilizamos este método para analizar el lenguaje de políticos, por ejemplo, se los podría posicionar en un continuo de izquierda a derecha. En este caso, lo que podemos hacer es darle una posición a cada uno de los entrevistados, poniendo más cerca aquellos que ponen un énfasis similar en sus respuestas (por ejemplo, en términos de palabras utilizadas), y más alejados aquellos que ponen énfasis diferentes en sus respuestas. En este sentido, podemos ver que, dado el tipo de palabras utilizadas, un grupo de respuestas similares son la de Soto, Vaillant, *Cámara de Industrias* y *Academia Nacional de Economía*. Por otro lado, en otro grupo de similares respuestas están Mercader, INAC y *Unión de Exportadores*.

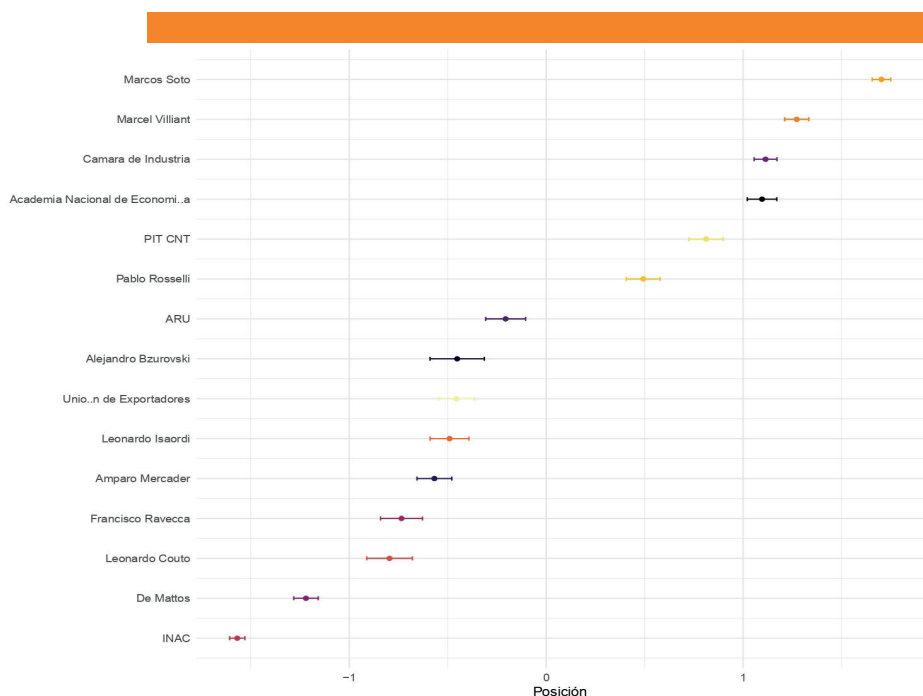


Figura 4 - Posición de distribución de las palabras por entrevistado

Por otro lado, en la gráfica siguiente se utiliza la misma lógica de posición de la gráfica anterior pero concentrada específicamente en el cuerpo del texto en el que los entrevistados se refieren a Mercosur.

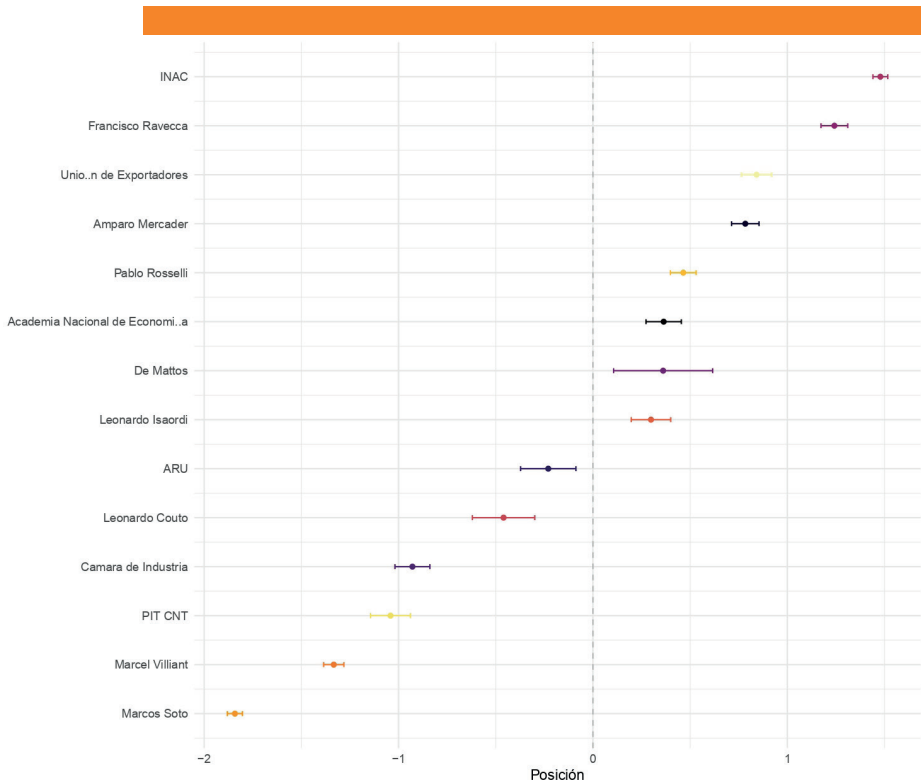


Figura 5 - Posición de distribución de las palabras por entrevistado (en base a la visión sobre MERCOSUR)

De igual manera, el siguiente gráfico relaciona las palabras que más identifican a un lado del continuo y al otro. Es decir, las palabras negativas están más relacionadas con los autores que tienen un score negativo. Por ejemplo, Asia y ALADI están más relacionadas con las respuestas del INAC y de la Unión de Exportadores, que con las respuestas de las Cámara de Industria y las Academia Nacional de Economía.

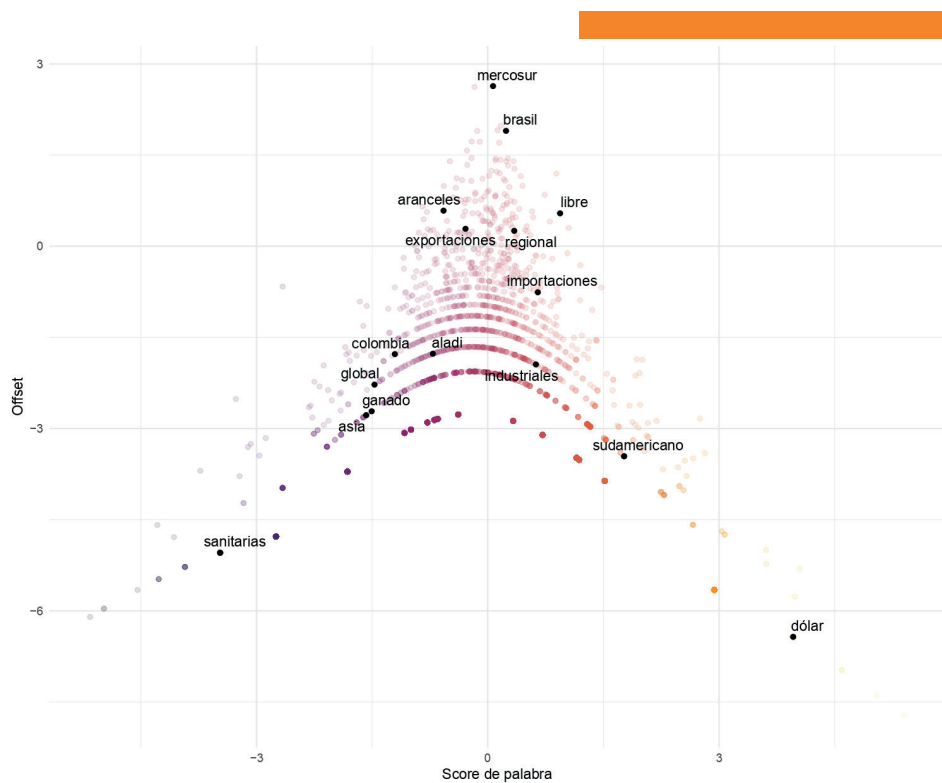


Figura 6 - Posición de palabras

Por otra parte, podemos analizar cuál es el tono que cada uno de los entrevistados utiliza para responder las preguntas (en términos generales, la estructura de entrevista se basó en cinco preguntas centrales). Para lograr esto, utilizamos el *Linguistic Inquiry and Word Count* (Pennebaker et al. 2001), un diccionario que identifica palabras con valencia positiva (“bueno”, “agradable”, “mejor”) y con valencia negativa (“malo”, “feo”, “peor”). Para cada entrevista estimamos el porcentaje de palabras positivas menos el número de palabras negativas y presentamos el resultado en la anterior. Por ejemplo, en promedio, los entrevistados dieron, en promedio, respuestas más positivas a la primera pregunta, y respuestas en promedio menos positivas a la cuarta pregunta. Esto puede ayudar a determinar cómo se sienten los autores con la situación actual y con el futuro, dependiendo de la pregunta.

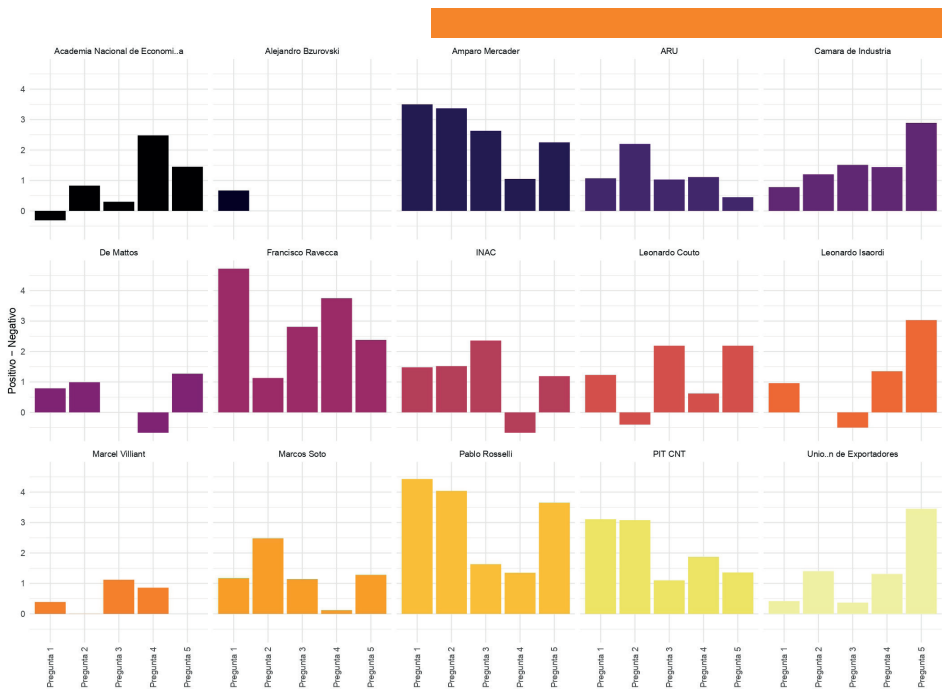


Figura 7 - Sentimiento por pregunta y autor

Finalmente, durante las entrevistas, los especialistas no tuvieron un límite de tiempo o palabras para responder. Sin embargo, todas las entrevistas fueron editadas, reducidas y revisadas por los entrevistados. Esto significa que cada entrevistado tuvo la oportunidad de eliminar aquello que le parecía redundante, y enfatizar aquello que le parecía más importante. Comparar los textos originales con los textos editados, nos puede dar luces sobre este proceso cognitivo y, además, los elementos que los entrevistados consideran que merecen más (o menos espacios). En la Figura anterior, podemos observar el cambio en el número de menciones de las palabras más utilizadas en los originales (agregados) y los editados (agregados). Las dos palabras que vieron el incremento de menciones más considerable fueron “acuerdos” y “mercados” mientras que las palabras que más decrecieron en menciones fueron “acuerdo” y “Brasil”. Vistas en conjunto, se puede intuir que los autores buscaron enfatizar la importancia de la diversidad de socios comerciales, más que aquellos socios que, a primera vista, pueden ser más importantes (por ejemplo, Brasil).

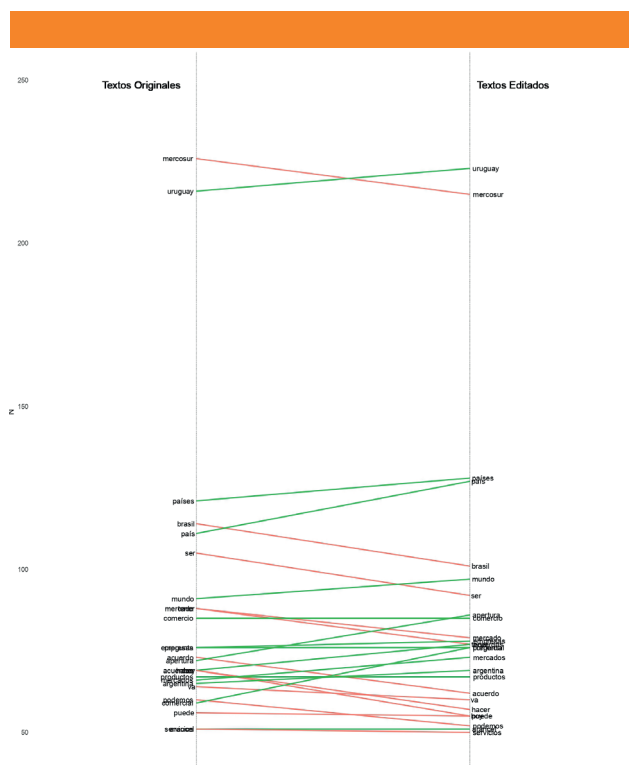


Figura 8 – Análisis de cambios de textos originales a textos editados

PROPUESTAS CONCRETAS PLANTEADAS POR ALGUNOS ENTREVISTADOS

Como hemos mencionado antes, considerando la opinión de todos los participantes en este proyecto, se pueden diferenciar diferentes enfoques relativos a la inserción internacional del país. Esta sección final, se concentra ya no solo en la opinión que respalda cada una de las visiones antes analizadas, sino más bien en las propuestas concretas que sustentan la visión de los entrevistados. En este sentido, se resumen algunos planteos que toman la forma de propuestas concretas que podrían ser consideradas por hacedores de política:

Academia Nacional de Economía: Primero, tiene que haber un consenso en la opinión pública apoyando este camino para que los gobernantes se sientan respaldando una idea con apoyo. En segundo lugar, hay que considerar la opinión de las autoridades regionales, que vemos con esperanza del lado de Brasil, pero del lado de Argentina más bien se cerró. Por último, es necesario buscar un consenso con un eventual socio comercial con el que queramos asociarnos.

ARU: Cuando se habla de flexibilizar el Mercosur, muchas veces se hace alusión a la negociación por sectores. Estratégicamente, pensamos que ese es el mejor camino que podemos recorrer.

CIU: Hay que avanzar en los dos frentes en forma simultánea, no es uno primero y el otro después. Hay una clara diferencia entre el sector privado y el sector público. A nivel privado donde existe una competencia pura y feroz, si no hay condiciones de competitividad en algunos casos es mejor no salir. En todo caso podríamos elegir bien con quien empezar a negociar primero, tendría sentido que Uruguay empiece a negociar primero con países desarrollados, que producen bienes tecnológicos que nosotros no producimos. O podríamos ir por países que tuvieran costos similares a los nuestros y valores similares. Actualmente la UE tiene reparos para firmar

por temas de valores, por el tema amazónico, pero también laborales. Por ejemplo, Uruguay está lleno de normas laborales, ¿pero en el resto de los países? Si se negocia con un país, tiene que ser lo más parecido en costos o más caro, si se va a negociar con países de economías en desarrollo es más difícil, porque en general son más baratos, no solo porque son más competitivos sino porque tienen otras reglas de juego que nosotros no. Nosotros tenemos reglas de juego de las economías desarrolladas, y a veces aún más exigentes. Nosotros cumplimos con más convenciones internacionales de la OIT que muchos países europeos. El MERCOSUR lo primero que tiene que hacer es reconocer lo que es y lo que no es, y dejar al tótem allá puesto. No toquemos el tratado de Asunción, no toquemos la aspiración de llegar al mercado común, no toquemos el concepto de unión aduanera. Pero a la unión aduanera no vamos a llegar hasta el 2073 como mínimo, ¿por qué?, porque los beneficios de Manaus están otorgados constitucionalmente en Brasil hasta el 2073 y Manaus es la principal perforación al arancel externo común. Un matiz a considerar es que, en vez de pedir flexibilización, tenemos que ir a la zona de libre comercio que de por sí implica la libertad para negociar con terceros mercados. Esto va a depender solo de los miembros del MERCOSUR, y va a depender más de ellos que de nosotros. La búsqueda de uniones aduaneras en el mundo ya quedó atrás. Lo que hay en materia de nuevos acuerdos comerciales son zonas de libre comercio, adaptadas a un mundo diferente con convergencia normativa, obviamente con aranceles, pero los aranceles de los bienes industrializados no son los elementos determinantes.

INAC: INAC ha realizado cálculos para estimar cuanto podría aumentar el valor de las exportaciones de carne bovina con la firma de distintos acuerdos. Estimaciones en torno al impacto en empleo, inversiones y producción no han sido realizados por el instituto. INAC realizó un ejercicio de cuantificación de un potencial ingreso de Uruguay al Acuerdo

Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP), y para la industria cárnica realmente sería muy significativo. Existen varias características importantes cuando se lo compara con el acuerdo referencia: Mercosur – Unión Europea. En primer lugar, la Unión Europea 27 importa el 6% de la carne bovina que se comercializa en el mundo mientras que esta cifra es 20% para los países CPTPP. Adicionalmente, en CPTPP existe una renta por tonelada elevada y las restricciones cuantitativas no son tan severas como en el caso de la Unión Europea. Finalmente, uno de los principales atractivos es el hecho de que el acuerdo está en crecimiento. Muy seguramente se incorpore Reino Unido y posiblemente también Estados Unidos y/o China. De cualquier manera, si eso no sucediese y el acuerdo mantuviera sus miembros actuales (los más significativos Japón, Vietnam y Canadá), la carne bovina podría extraer por lo menos el doble de beneficios que con el acuerdo con de Mercosur - Unión Europea.

Amparo Mercader: Si el Mercosur no avanza, si las negociaciones con otras regiones no avanzan, Uruguay tiene que descentralizar y buscar alternativas. Por eso no debemos estar dependiendo de cambios políticos y con una visión, una economía y un comercio del pasado; tenemos que pensar con los números y la información de hoy, apostando a las nuevas tecnologías y al futuro. Cuando vemos dLocal, ese es el tipo de éxito que necesitamos, esa es, por ejemplo, una relación muy fuerte entre Israel y Uruguay; hay casos de éxito que van más allá del bloque regional. Uno siempre tiene que mirar esos ejemplos y seguir apostando por el próximo unicornio, la próxima incubadora, y continuar pensando en ese valor agregado.

Vaillant: Lo mejor para el Mercosur es el modelo de la zona europea de libre comercio: negociar armonizados, ir en conjunto a las negociaciones, pactar programas y disciplinas comunes, pero ser libres de hacer acuerdos bilaterales.

Rosselli: En cualquier caso, Uruguay debe tener una agenda comercial propia; necesitamos acuerdos con mercados relevantes: Uruguay tendría que intentar entrar en el TPP, buscar un acuerdo comercial con Reino Unido, con China, intentar bilateralizar el acuerdo con la Unión Europea. Hay que iniciar pronto ese recorrido, apoyados en todo caso en la anuencia de Brasil, que informalmente ya señaló que los países del Mercosur deben poder buscar sus propios acuerdos. Y puede ser que se generen tensiones con los socios y habrá que ver cómo gestionarlas, porque no creo que Uruguay reciba el apoyo unánime y formal de todos los socios para salir a negociar por fuera.

Soto: Tenemos que trabajar en una hoja en blanco y repensar el Mercosur. El bloque debería ser una zona de libre comercio donde se pueda eliminar el arancel externo común y negociar con terceros, pero que el comercio entre nosotros continúe siendo libre. No hay alternativas intermedias, o seguís siendo una unión aduanera o pasas al libre comercio. Una unión aduanera flexible no es muy viable porque, de nuevo, es contra natura.

REFLEXIONES FINALES

Como reflexión final y tomando todos los aportes antes mencionados, un primer paso de este proceso de reformulación de la inserción del país no debería basarse en ninguna circunstancia en darle la espalda al Mercosur como mercado. En todos los entrevistados parece existir una visión clara de que la reformulación de la posición de Uruguay en el Mercosur o del Mercosur como herramienta institucional, no debe olvidar la importancia que tiene el bloque como mercado para los países que lo integran. De aquí que la visión más retirada en algunas de las entrevistas pasa por la promoción de un sinceramiento del bloque que genere un fortalecimiento la zona de libre comercio ya existente, de modo que los países que lo integran puedan tener más flexibilidades al momento de negociar con terceros países.

Este camino de sinceramiento o modernización del Mercosur debería encararse en el corto plazo para promover una señal clara de los

miembros de ratificar la consolidación y profundización de la zona de libre comercio ya existente, dando certeza a todos los actores económicos de los países miembros de que los beneficios regionales ya adquiridos no estarán jamás en duda⁸. Cumplido este primer paso, se debería preparar la plataforma institucional para fomentar un mayor dinamismo del bloque a través de acuerdos internacionales, ya sea mediante acuerdos bilaterales de sus miembros o acuerdos que se decidan negociar en conjunto. En el plano de aquellas negociaciones en conjunto, es decir, acuerdos que los miembros decidan negociar como bloque, un paso concreto para la flexibilización en este sentido sería el que se consideró para el recién concluido (aún sin firmarse) acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea, que incluye la figura de la ratificación bilateral («Mercosur está dispuesto...», 2019, julio 15). Es decir, una vez que el acuerdo se firme, cada país que ratifique el acuerdo podrá comenzar a hacer uso de este, sin que sea necesario esperar a los demás miembros del bloque. Este paso ya dado en diversos acuerdos del bloque debería tomarse como la norma de aquí en adelante.

En el plano de los avances bilaterales, cada país debería tener la libertad de hacer acuerdos con países que sean de su interés. Y, para que esto se haga dentro de un marco equilibrado y transparente, se podrían considerar, por ejemplo, cláusulas que presenten una lógica de transparencia más que de consulta o veto. Acuerdos recientes en otros bloques comerciales ya han determinado mecanismos en los que se establece que si uno de los socios desea comenzar un acuerdo comercial con un tercer país externo al bloque deberá avisar (no consultar) a los socios antes de iniciar las negociaciones (T-MEC, 2018). Hay que remover la lógica de veto que hoy existe en el bloque, para hacer más dinámicas las negociaciones de aquellos que quieran llevarlas a cabo («Mercosur/cmc/dec N° 32/00...», 2000, junio 29). También podría considerarse la idea de negociar acuerdos en los que, al inicio de las negociaciones con terceros países, el Mercosur se presente como bloque, se negocien en conjunto temas generales como cooperación internacional y luego se pase a negociaciones bilaterales para aquellos temas más específicos como comercio e inversiones.

⁸ Este conjunto de propuestas toma como base Albertoni, N. (2020) El futuro posible del Mercosur Ni refundación, ni desaparición. Modernización que lo acompañe a los tiempos actuales. *Diálogo Político - Konrad-Adenauer-Stiftung* (KAS). Montevideo, Uruguay.

Así mismo, parece claro que generar consensos para ese sinceramiento del bloque ha sido complejo en estos últimos años. Por eso, diversos entrevistados también insisten en que, de no darse una visión consensuada de modernizar el bloque, Uruguay debería dinamizar por sus propios medios su inserción internacional mediante la negociación de acuerdos de forma bilateral. Así mismo, más allá de una visión tradicional de avanzar en una agenda bilateral, diversos entrevistados insisten un punto específico: las negociaciones bilaterales que podría emprender Uruguay no deberían estar marcadas necesariamente por una agenda comercial tradicional, sino más bien por una agenda que no afecte de primera mano sus vinculo comercial con sus socios del bloque. Es en este sentido que la negociación de aspectos como servicios, cooperación, comercio electrónico, medio ambiente, podrían ser la excusa para que Uruguay, sin enfrentarse a los miembros del Mercosur., pueda iniciar una agenda de negociación bilateral que abra camino hacia una nueva era de la inserción del país. En este sentido, acuerdos como el de Asociación de Economía Digital (DEPA, por sus siglas en inglés) entre Chile, Nueva Zelanda y Singapur, firmado en junio del 2020, o el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP, por su sigla en inglés), integrado, entre otros, por Japón, Australia, Nueva Zelanda, Chile, Perú y México; y el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA) —que reúne un 70 por ciento del comercio mundial del sector— y otros, podrían ser considerados por el país en el corto plazo.

Referencias citadas en este documento

Albertoni, N. (2020) El futuro posible del Mercosur Ni refundación, ni desaparición. Modernización que lo acompañe a los tiempos actuales. *Diálogo Político - Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)*. Montevideo, Uruguay.

Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on politics*, 12(3), 564-581.

Marcus Olson (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Pennebaker, J. W., Francis, M. E., & Booth, R. J. (2001). Linguistic inquiry and word count: LIWC 2001. *Mahway: Lawrence Erlbaum Associates*, 71(2001), 2001.

Autores:

Nicolás Albertoni
Ramiro Correa
Agustín Iturralde
Sabrina Riveiro
Sebastián Vallejo

Con la colaboración de:

- *Academia Nacional de Economía*
- *Asociación Rural del Uruguay*
- *Cámara de Industrias del Uruguay*
- *Instituto Nacional de Carnes*
- PIT - CNT
- *Unión de Exportadores del Uruguay*

- Alejandro Bzurovski
- Leonardo Couto
- Daniel De Mattos
- Leonardo Isoardi
- Amparo Mercader
- Francisco Ravecca
- Pablo Rosselli
- Marcos Soto
- Marcel Vaillant

Diseño y armado:

Emilia Panizzolo

Edición periodística:

Magdalena Raffo

Apoyan:

