

Perspectiva

www.revistaperspectiva.com

SEPARATA ESPECIAL



LA PRIMERA LEY DE PETROPOLÍTICA

¿Existe una correlación –literal que puede ser medida y puesta en una gráfica– entre el precio del petróleo y el ritmo, alcance y sostenibilidad de las libertades políticas y las reformas económicas en algunos países?

PAÍSES DEL CONO SUR ESTRATEGIAS Y DISYUNTIVAS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Informe especial preparado con la colaboración del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).



Países del Cono Sur:

Estrategias y disyuntivas de integración económica

“En el Cono Sur se encuentra el país que debería ser un ejemplo para la región en enfrentar los desafíos y las oportunidades que ofrece la globalización, Chile: única nación de América Latina con una política de Estado muy abierta al mundo y cuyos buenos resultados refutan muchos de los prejuicios sobre el libre comercio.

Este especial destaca una cuestión fundamental de la integración económica: su correlación con el fortalecimiento institucional. Por ello, Chile aparece en un mismo nivel de libertad económica, seguridad jurídica y gobernabilidad que tienen muchos países desarrollados; mientras que la Argentina se acerca más a los estándares de África. Uruguay, por su parte, con una mejor tradición institucional que la Argentina, se replantea en estos momentos su estrategia de integración económica ya que varios funcionarios del actual gobierno tienen intenciones de seguir la exitosa experiencia chilena. En este sentido, la relación que los países del Cono Sur establezcan con un gobierno con proyección regional de baja calidad institucional, como el del petro-populista venezolano Hugo Chávez, será un indicador de si están apostando al pasado o al futuro”.

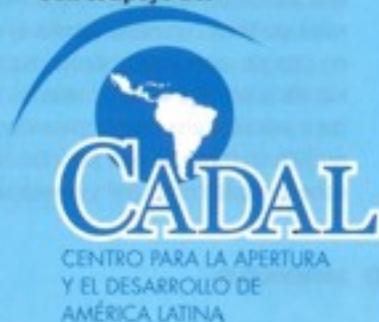
Gabriel C. Salvia

Presidente y Director General

Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina

www.cadal.org

Con el apoyo de:



Exportando e Importando Bienes, Servicios... e Instituciones

La dispar inserción del cono sur en la nueva ola del comercio global.

Parte importante de la controversia y decepción con el proceso de reforma implementado en los años noventa reside en una comprensión sólo económica del libre comercio. Es decir, cuando se sostiene que la integración y la apertura son positivas para los actores involucrados, es necesario hacer hincapié en que el intercambio no es sólo de bienes y servicios, sino también (incluso principalmente) de instituciones.

En este marco, los tres países del cono sur presentan distintos enfoques y acercamientos a la crucial cuestión de cómo insertarse en el creciente comercio internacional. Chile, como país más avanzado en el tema, ha profundizado una estrategia de liberalización comercial tendiente a negociar acuerdos tanto bilaterales como multilaterales, aportando la necesaria previsibilidad que ha significado una informada y sistemática reducción arancelaria unilateral. En segundo lugar, Argentina se encuentra ante una oportunidad histórica debido a la sostenida demanda de alimentos por parte de las economías asiáticas. Esto ha hecho que pueda boicotear acuerdos multilaterales de libre comercio (como el ALCA), en pos de aprovechar económicamente los altos precios de las materias primas para articular una nueva clase de alianza política en torno de una posición regional consensuada con Brasil y Venezuela. Por

último, Uruguay se halla en la situación más delicada de los tres países: por un lado, no tiene la inserción en el comercio internacional que muestra Chile. En segundo lugar, no ha sido tan beneficiado por la demanda asiática en términos netos, ya que los buenos precios de sus materias primas exportables se compensan por el costo en la importación de combustibles. En tercer lugar, no posee el peso específico de Argentina para ser un actor relevante en un nuevo armado político regional que descansa sobre los recursos extraordinarios que aportan los mencionados beneficiosos términos de intercambio que, probablemente, hayan llegado para quedarse en los próximos cinco y diez años.

De nuevo pasa a ser relevante no sólo definir la importancia de las instituciones para el libre comercio, sino fun-

damentalmente qué significan y cómo actúan. Así, es necesario resaltar que el principal rol de una institución exitosa es señalar *ex ante* cuál será el mecanismo para limitar el intento de cambio de una regla *A* por el actor *X* en el momento *T*, cuando *X* tenga el poder y la intención de modificar a *A*. Luego, las buenas instituciones no son sólo buenas reglas sino, además, eficientes mecanismos de blo-



Tabla No. 1.

Integración global (1980-2000)

	Exportaciones e importaciones de bienes y servicios como parte del PIB (US\$ corrientes)			Inversiones extranjeras directas como parte del PIB (en porcentaje)		
	1980-1985 (promedio)	1990	2000	1980	1990	2000
Países en desarrollo	41	39,2	55,3	0,3	0,8	2,6
Países desarrollados	40,7	39,1	46,4	0,6	1	5,1

Fuente: Banco Mundial, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*



Las buenas instituciones no son sólo buenas reglas sino, además, eficientes mecanismos de bloqueo cuando una buena regla está amenazada por un actor a quien limita.

En los últimos veinte años el comercio ha crecido a tasas sistemáticamente más altas que la economía mundial. Esto ha significado una mayor integración entre los países del globo. Es posible medir cuantitativa y cualitativamente el intercambio e integración comercial (ver tablas 1, 2 y 3).

El informe muestra cómo "El comercio global ha tenido un incremento en los años noventa. El volumen general de comercio creció 2,5 veces más rápido que el PIB mundial, comparado con un promedio de 1,5 veces desde la segunda guerra mundial. Las importaciones se expandieron en los países industrializados y se recuperaron también en los países en desarrollo".

Como sostiene el mismo trabajo, "la exportación de mercancías de los países en desarrollo se cuadruplicó en los años noventa, creciendo a una tasa anual de 8,5% desde menos de 2% en los años ochenta".

Sin embargo, este creciente intercambio comercial genera entre las principales economías nuevos tipos de relaciones difíciles de verificar. Nos referimos a los intercambios institucionales que surgen entre actores con disímil calidad o previsibilidad en sus respectivos marcos legales y políticos. Este nuevo aspecto toma especial importancia en un escenario donde han surgido con fuerza economías asiáticas como China e India.

queo cuando una buena regla está amenazada por un actor a quien limita.

El Banco Mundial ha publicado recientemente un informe en el que analiza las lecciones de los años noventa. Este informe se pregunta por qué ha habido tanta controversia en relación con la li-

beralización comercial¹. Precisamente, porque los *policy makers* han concebido sobre todo a la integración como un mecanismo para incrementar los ingresos de los habitantes y no como un mecanismo para "intercambiar" buenas (o malas) instituciones.

Tabla No. 2.

1990-2000: Crecimiento del comercio mundial sin precedentes (Crecimiento anual promedio, tasas acumuladas. En porcentaje)

	1960	1970	1980	1990
	1969	1979	1989	2000
Crecimiento del PIB mundial	5,5	3,7	3,0	2,6
Crecimiento del comercio mundial	7,9	5,7	4,9	6,6
Países en desarrollo				
Crecimiento de las exportaciones	6,1	5,2	5,2	7,4
Crecimiento de las importaciones	6,4	7,7	1,6	5,3
Países desarrollados				
Crecimiento de las exportaciones	8,3	6,3	5	6,6
Crecimiento de las importaciones	8,7	4,9	5,3	6,8

Fuente: Banco Mundial, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*

Tabla No. 3.

Exportaciones de bienes y servicios como parte del PIB, 1980-2000 (dólares corrientes)

Exportación e importación como parte del PIB	Países desarrollados			Países en desarrollo		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Bienes	34,2	31	36,8	37,1	31,6	45,9
Servicios	7,7	8,1	9,6	7,9	7,6	9,4
Bienes y servicios	41,8	39,2	46,4	45,1	39,2	55,3

Fuente: Banco Mundial, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*

Es decir, nuevos y relevantes actores político-económicos globales que explican una parte principal del crecimiento del comercio y de la economía mundial. Sin embargo, el punto principal de este artículo es que países como China e India no sólo definen la creciente prosperidad económica, sino que pueden ser actores clave para explicar una mayor debilidad institucional en el mediano-largo plazo. Por ende, debemos comparar el notable desarrollo comercial con el pobre desarrollo institucional. La comparación con los tres países del cono sur y dos países desarrollados como Finlandia y Nueva Zelanda muestra notables diferencias (ver Tabla 4)

Paso seguido nos situamos en el cono sur para preguntar cómo está mala calidad institucional de países con notables tasas de crecimiento inciden en sus socios comerciales. Por ejemplo, el gobierno argentino ha vendido a su par venezolano bonos públicos por un monto cercano a mil millones de dólares. Este intercambio entre dos países no sólo es económico-monetario sino, fundamental-

mente, institucional. Es decir, Argentina no sólo vende bonos e ingresa divisas, sino que particularmente vende bonos públicos e importa instituciones venezolanas. Esto es, importa como nuevo actor relevante la calidad de las instituciones políticas y legales que dieron y dan marco a quienes, desde Venezuela, han decidido implementar ese tipo de decisión de inversión. Así, mientras la economía venezolana ha incorporado a sus cuentas públicas una cartera de bonos cuya previsibilidad responde a la calidad de las instituciones políticas y legales argentinas, la economía argentina, al comerciar bonos, ha importado instituciones venezolanas. ¿Cómo medir este intercambio? ¿Cómo saber si un ventajoso intercambio económico-financiero hoy se transformará en un negativo intercambio institucional mañana?

¿Por qué cuando los inversores compran bonos soberanos miden el Riesgo País (y lo cuantifican), mientras que cuando comercian cuantifican el costo económico pero no miden el riesgo institucional? En principio, porque la inversión en bonos se hace en T_0 y se amortiza en los sucesivos periodos, dependiendo del tenedor de los acontecimientos en el país en cuestión. Mientras que un intercambio comercial se acuerda en T_0 y se concreta generalmente en el corto plazo. En este caso, el importador podría desentenderse del país con el cual comercia ya que su relación comercial empieza y termina en dicho corto lapso. Sin embargo, las relaciones comerciales entre sectores distan de ser una sola jugada y devienen (a veces inexorablemente) en juegos iterados. Por ende, es necesario pensar el intercambio comercial como un mecanismo en el que el país A y B también exportan e importan instituciones del otro.

Nos encontramos con otros ejemplos relevantes y actuales. Por ejemplo, Chile había suscripto en 1995 un protocolo comercial con Argentina para la importación de gas. Así, cuando Chile importaba gas de Argentina no sólo exportaba divisas e importaba combustibles sino, principalmente, que importaba la calidad de las instituciones argentinas. Es decir, importaba la previsibilidad y marco legal argentino, que resultan decisivos cuando dichos mecanismos debían accionarse por la existencia de tensiones políticas y/o económicas que pondrán a prueba la calidad de los pesos y contrapesos respectivos.

Los tres países del cono sur presentan distintos enfoques y acercamientos a la crucial cuestión de cómo insertarse en el creciente comercio internacional.



De la misma manera, cuando Argentina exporta productos cárnicos a Rusia, este país no sólo importa cortes vacunos de buena calidad, sino que fundamentalmente importa la calidad de las instituciones argentinas. Es decir, su previsibilidad futura ante eventuales crisis. Aquí será relevante la capacidad que los mecanismos institucionales respectivos tengan para accionar los mencionados pesos y contrapesos. En este ejemplo concreto no ha funcionado ningún tipo de peso y contrapeso ya que el presidente argentino decidió un día, sin consultar siquiera a los funcionarios del área, prohibir las exportaciones de carne vacuna, porque la creciente demanda repercutía en el precio interno del bien, impactando en la tasa de inflación.

CONSIDERACIONES FINALES

La relación entre el libre comercio y el crecimiento económico ha sido y es ampliamente debatida. Eduardo Lora y Ugo Panizza sostienen que la mayoría de los estudios que han usado análisis entre e intra países, muestran una fuerte correlación positiva (Dollar, 1992; Sachs y Warner, 1995; Frankel y Romer, 1999; Ben-David, 1993; Edwards, 1998; Dollar y Kraay, 2000; Banco Mundial, 2001). Sin embargo, estos autores prosiguen que "recientemente ha habido voces que disienten con ello. Por ejemplo, Rodríguez y Rodrik (2001) muestran que la literatura que encuentra una relación positiva entre apertura y crecimiento está plagada con problemas metodológicos y estadísticos, y que sus resultados no serían robustos para un conjunto de data alternativo. Rodrik sostiene también que, contrario a lo sugerido por Srinivasan y Bhagwati (1999), la evidencia en favor de la apertura comercial provista por estudios intra países está lejos de ser irrefutable... Rodrik sugiere que los resultados de Dollar y Kraay (2000) están sesgados por criterios arbitrarios en la elección de la muestra de países globalizados. Por último, Rodrik rescata un mensaje algo escondido en el informe especial sobre el

Tabla No. 4.
Midiendo la calidad institucional de los nuevos socios comerciales
Ranking de los respectivos países (0-100)

País	Eficiencia gubernamental	Estado de derecho	Control de la corrupción	Calidad regulatoria	Crecimiento anual, %
Argentina	42,3	28,5	42,9	20,2	9
Chile	87,0	85,5	88,7	94,1	6
Uruguay	68,8	61,8	71,4	61,6	6
China	60,1	40,6	39,9	35,0	10
India	55,8	50,7	47,3	26,6	7
Vietnam	44,2	35,7	27,1	27,6	8
Finlandia	97,6	98,6	100,0	98,0	4
Nueva Zelanda	97,1	97,6	98,0	97,5	4

Fuente: indicadores de desarrollo mundial

tema del Banco Mundial (2001): "Los países que se integraron más rápidamente a la economía global no fueron necesariamente los que adoptaron las políticas más pro-mercado" (Rodrik, 2001)¹.

El punto central de este artículo ha sido resaltar que este renovado debate que cuestiona la correlación positiva entre apertura y crecimiento económico se debe a una concepción parcial sobre el alcance y significado del libre comercio. Es decir, para demostrar certeramente que los países que comercian y se integran tienen más posibilidades de crecer y desarrollarse, debemos no sólo correlacionar el intercambio de bienes y servicios versus mayor o menor crecimiento sino, fundamentalmente, el intercambio de bienes, servicios e instituciones con respecto al mayor o menor bienestar de las naciones. Será posible comprender allí que aquellos países que comercian con otros que poseen alta calidad institucional manifiestan mayor crecimiento económico y menor arbitrariedad en las reglas en el mediano y largo plazo. Es decir, muestran mayor grado de desarrollo.

En este marco surgen al menos dos desafíos que Argentina y Uruguay

deberán afrontar en el corto plazo, e incluso Chile en el mediano plazo: diversificar los acuerdos comerciales y, fundamentalmente, incorporar un seguro de comercio implícito, que tenga en cuenta no sólo el aumento del volumen de intercambio con el país A, sino los indicadores institucionales que muestre ese país. Esto último es tan importante como complejo: ¿Cómo medir las implicancias que las malas instituciones, por ejemplo chinas e indias, tendrán en la economía chilena, argentina o uruguaya en el mediano y largo plazo, justamente a partir del creciente intercambio entre los mencionados países? Es decir, ¿sería posible introducir en la discusión comercial actual en el cono sur la repercusión que tendrá en nuestro futuro bienestar la parcial ausencia de estado de derecho en aquellos países que son hoy los principales demandantes de nuestros productos? Está claro que nos encontramos ante un delicado problema de economía política. A su vez, es indiscutible que precisamente la dimensión política de la cuestión lo convierte en un problema aún más delicado en el mediano y largo plazo. ¿Cómo enfrentarlo? **P**

NOTAS

- 1 Banco Mundial: "Trade Liberalization: Why so much controversy?", en *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, capítulo 5.
- 2 *Ibid.*, pág. 1 y 2.
- 3 *Ibid.*, pág. 5.
- 4 Eduardo Lora y Ugo Panizza: "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny", Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 16 (traducción del autor).

Gabriel Salvia, director General de CADAL, entrevistó a Ignacio Walker Prieto, ex ministro de Relaciones Exteriores de Chile (2004-2006), para preguntarle sobre la política chilena de inserción en el comercio mundial.

“Exportar o perecer”

Gabriel Salvia: ¿Cómo logró Chile tener una política de Estado en materia de inserción en el comercio mundial y cuáles han sido los resultados de la misma?

Ignacio Walker: Primero fue la conciencia de los problemas y hasta cierto punto agotamiento de la estrategia de ISI (industrialización sustitutiva de importaciones) y su pretendido “crecimiento hacia adentro”, lo que, tratándose de un país y un mercado pequeño como Chile, parecía un contrasentido, sin perjuicio de que, desde la década de 1940, dicha estrategia dotó al país de una cierta infraestructura industrial. “Exportar o perecer” fue la idea que comenzó a rondar en nuestras mentes.

Luego fue la apertura unilateral de nuestro mercado mediante la reducción de barreras arancelarias y liberalización del comercio que partió en los años setenta y se profundizó con la llegada a la democracia en los noventa: teníamos aranceles bajos y parejos de 15% en 1990 y hoy son de 6% (en términos nominales, porque en términos

reales, producto del impacto de los TLC suscritos por Chile, son de 2%; es decir, Chile ya es una economía abierta y una de las más abiertas del mundo).

Después fue en términos bilaterales, bajo el gobierno de Aylwin, a comienzos de la década de 1990, con los ACES (Acuerdos de Complementación Económica) de América del Sur y posteriormente, hacia finales de los años noventa y comienzos de esta década, bajo Frei y Lagos, con los TLC suscritos con Canadá (1997), México (1999), Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei y, últimamente, China e India (estamos avanzando en estudios de factibilidad con Japón, Malasia y Tailandia).

Se han suscrito unos 15 tratados con 50 países que abarcan un PGB global de 75%, mientras que el comercio exterior chileno representa 65% del PGB, con exportaciones de US\$40.000 millones, que es 40% del PGB (cifras de 2005).

Actualmente el desafío es consolidar todo lo anterior en el plano mul-



tilateral (OMC y Ronda de Doha) para contar con un comercio mundial sobre la base de reglas del juego claras, estables y equitativas.

Todo esto ha significado un consenso en torno de una estrategia de desarrollo sobre la base de una economía abierta y un esfuerzo exportador, como un complemento de lo que, bajo los gobiernos de la Concertación (1990-2006), hemos denominado “crecimiento con equidad”, que ha significado crecer a más de 5% promedio en los últimos 15 años y reducir la pobreza desde 40% en 1990 –resultado de la aplicación dogmática del neoliberalismo de los “Chicago Boys”, con un crecimiento 1973-1990 de sólo 2,8%– hasta 18% en la actualidad.

G. S.: ¿Cuáles son los futuros desafíos de la integración económica internacional de Chile?

I. W.: Consolidar los TLC pero más que suscribir nuevos tratados, aprovechar las oportunidades y “nichos” que los existentes nos brindan, incorporar fuer-

“América Latina no se puede quedar atrás en el proceso de integración a la economía global”.



temente a las pymes, internacionalizar las regiones, seguir con la modernización del Estado, en términos de mayor transparencia, eficiencia y eficacia, y, sobre todo, avanzar en la Ronda de Doha en el marco de la OMC.

G. S.: ¿Cuál es su opinión sobre el Mercosur?

I. W.: Partió en 1991 con la buena idea de una Unión Aduanera, pero eso quedó en el camino, con una lista de excepciones, que es como borrar con el codo lo que se escribe con la mano, y fuertes asimetrías en la estructura comercial, lo que nos impide ingresar (somos miembros "asociados"); pero puede ser el germen de algo mayor en la medida en que exista visión y voluntad política, sin anteojeras ideológicas, complejos o prejuicios. Hoy por hoy, según entiendo, el Mercosur tiene un arancel promedio de 15%, lo que es muy alto para nosotros, que, en términos reales, tenemos un arancel de 2%.

G. S.: Luego de la última Cumbre de las Américas realizada en noviembre de 2005 en Mar del Plata, varios países de América Latina iniciaron gestiones para la firma de un TLC con Estados Unidos. Entonces, ¿está sepultado el ALCA como señaló en alguna oportunidad el presidente de Venezuela, Hugo Chávez?

I. W.: Nosotros ya tenemos un TLC con Estados Unidos en plena vigencia y con mucho éxito. Fue resultado de una década de conversaciones y negociaciones. El ALCA está ahí, instalado en el horizonte y tenemos que crear las condiciones para que sea posible en un plazo razonable. La razón es obvia: América Latina no se puede quedar atrás en el proceso de integración a la economía global y debe hacerlo con personalidad, sin complejos y con inteligencia, entendiendo que aquello no es una panacea, pero que peor es quedarse al margen de la historia. **P**

Uruguay

Revisa sus Estrategias de Integración

¿La región o el mundo?

Hace quince años los países del cono sur americano trazaron las estrategias que habrían de regir la inserción internacional de sus economías en el largo plazo. Uruguay se embarcó en un ambicioso proyecto de integración regional: el Mercosur. Chile, en cambio, emprendió en solitario un proceso de apertura comercial, aparentemente más riesgoso, buscando socios más lejanos pero más estables, productivamente complementarios y con mayor poder adquisitivo.

En estos quince años el PBI chileno se multiplicó por tres y el uruguayo por 1,38. Las exportaciones chilenas se multiplicaron por 3,6 y las uruguayas por 1,7. Chile abatió la pobreza de 40% a 18% y Uruguay la incrementó de 20% a 30%. Hoy Chile necesita menos de un año y medio de exportaciones para pagar su

deuda, en tanto Uruguay requiere cuatro años. Chile tiene tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, México y Centro América, Corea del Sur, Unión Europea, Singapur y Nueva Zelanda. Uruguay, además del Mercosur, solamente tiene un tratado bilateral con México.

LA FRUSTRACIÓN DEL MERCOSUR

Desde antes de la conformación del Mercosur, Uruguay tenía buen acceso a los mercados de sus grandes vecinos en virtud del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) y del Convenio Argentino Uruguayo de Complementación Económica (CAUCE), acuerdos bilaterales en el marco de ALADI, con Brasil y Argentina, respectivamente, que hicieron posible que en 1989 el 55% de las exportaciones uruguayas tuviera a Brasil y Argentina como destino.

El nacimiento del bloque alentó la ilusión de que materias primas, servicios



y bienes intermedios de origen uruguayo se exportaran a mercados mundiales, integrados a productos industriales argentinos y brasileños a través de "clusters" de empresas. En esa visión era clave lo que se llamó la estrategia del 4+1, que implicaba un acuerdo Mercosur/EE.UU. (luego Mercosur/NAFTA) o 4+2, incluyendo a Europa.

Pero esta integración de cadenas productivas nunca pasó de la declaración de intenciones. Para los socios menores como Uruguay y Paraguay, la



Un acuerdo comercial es sustentable si está fundado en intereses materiales comunes. El "afecto societario" es, sin duda, un requisito necesario, pero de ningún modo suficiente.



frustración de su integración al aparato industrial brasileño supuso un duro golpe, puesto que no sólo perdieron esa oportunidad, sino que éste se convierte en una desventaja para su integración al resto del mundo, porque la negociación de acuerdos en bloque se vuelve mucho más compleja que la negociación bilateral.

Una negociación del Mercosur con los Estados Unidos o con Europa, necesariamente contendrá un capítulo sobre siderurgia, otro sobre industria automotriz, aeronáutica, telecomunicaciones, industria química, etc. Simplemente porque Brasil (y en menor medida Argentina) lo requiere. Mientras que si Uruguay o Paraguay negocian por separado, esos sectores tan sensibles a los países desarrollados no representan un obstáculo.

Brasil no puede descuidar estos capítulos en un acuerdo comercial, por-

que son claves si pretende el desarrollo independiente que su propia dimensión le impone. Brasil busca su lugar en el mundo como potencia regional que es. Uruguay, en cambio, es un país pequeño que debe transformar sus limitaciones en oportunidades y es muy difícil que puedan usar con éxito las mismas herramientas de integración sin lograr adaptarlas para reconocer esas asimetrías.

Si Brasil no ofrece a sus socios una participación razonable en los negocios de su complejo industrial, de modo que estos también estén interesados en la suerte de la industria brasileña, la integración conjunta en la economía mundial será sencillamente imposible. Si los socios menores van a inhibirse de buscar una integración independiente, Brasil debe ofrecer algo a cambio. El Mercosur se traba porque los intereses objetivos de sus socios no son convergentes.



La cruda realidad indica que el complejo industrial brasileño no necesita para nada los insumos de Uruguay y que la integración productiva se daría en todo caso como decisión política, con todas las inseguridades que ese carácter siempre cambiante implica para la gente de negocios.

Si lo más que puede esperar Uruguay del Mercosur es el mercado de consumo de Brasil y Argentina, la primera consideración es que todo lo que a ellos puede venderles Uruguay estos ya lo producen internamente y lo exportan compitiendo con Uruguay. Incluso muchas agroindustrias uruguayas desaparecieron al no poder competir con la producción de escala brasileña o argentina.

El proyecto original del Mercosur quebró definitivamente con la devaluación brasileña de enero de 1999. En ese momento resultó evidente que no habría ningún proceso de integración exitoso sin una coordinación macroeconómica. Esa coordinación fue siempre una aspiración y se llegó incluso a hablar de una moneda común, pero las limitaciones a la gobernabilidad política que han ex-



hibido los socios mayores la ha hecho virtualmente imposible.

Entre todas las asimetrías que caracterizan al Mercosur tal vez la más importante sea la diferencia entre la calidad de la institucionalidad uruguaya comparada con la de sus socios. Para Uruguay la integración ha supuesto una constante importación de inseguridad e inestabilidad. Esta ausencia de calidad institucional se ha materializado en la imposibilidad de lograr esa coordinación macroeconómica que permita resguardar a Uruguay de las desprolijidades de sus socios, que en los últimos años han supuesto consecuencias catastróficas para la economía uruguaya.

Cabe preguntarse entonces sí, más allá de su voluntad o por falta de ella, los socios mayoritarios están en condiciones objetivas de procesar una transformación del bloque en el sentido que Uruguay necesita y reclama, o si por el contrario están demasiado condicionados por las limitaciones que les impone la estructura de su aparato productivo y su baja calidad institucional.

¿INTEGRACIÓN ECONÓMICA O PROYECTO POLÍTICO?

A partir de la devaluación brasileña el bloque entró en un período de letargo e inoperancia vegetativa durante el cual tuvieron lugar la crisis argentina de 2001, la uruguaya de 2002 y la paraguaya del mismo año.

La llegada al poder de fuerzas políticas de izquierda en tres de los cuatro socios y el cambio en el mismo sentido en la correlación de fuerzas en la región, alentó la ilusión de reformular el bloque como proyecto político a partir de las coincidencias ideológicas.

Su reactivación, ya con este carácter, se produce en la Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005, cuando los cuatro socios, más Venezuela, son los únicos países del continente que se oponen al proyecto de avanzar hacia el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Poco después, el presidente Hugo Chávez afirmó que "la realidad geopolítica ya no es la misma después de la Cumbre de Mar del Plata", donde ocurrió, según su tesis, "un triunfo de las

ideas, de la moral, y quedó conformado el eje de la liberación: Caracas-Brasilia-Montevideo-Buenos Aires".

A partir de ese momento Hugo Chávez ha redoblado la apuesta por el liderazgo regional, financiando a Argentina para cancelar sus obligaciones con el FMI, promocionando la construcción de un gasoducto continental al que espera conectar a sus amigos, y sólo a ellos, y cambiando el dinero procedente del petróleo venezolano por apoyo a su megalomanía anti norteamericana. Su decisión de abandonar la Comunidad Andina de Naciones, a causa de los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, significa que apuesta todas sus fichas a proyectar al Mercosur como la infraestructura básica del ALBA, que con Bolivia, Venezuela y Cuba, sería la alternativa política al resto de América, integrada en una gran zona de libre comercio con Estados Unidos.

Para Uruguay, que no tiene nada para ganar en este enfrentamiento, quedar prisionero de la estrategia de Chávez sería nefasto. Uruguay necesita un Mercosur con Estados Unidos y con Europa, no contra ellos. Así lo ha comprendido, de modo bastante pragmático, el gobierno de Tabaré Vázquez.

Un acuerdo comercial es sustentable si está fundado en intereses materiales comunes. El "afecto societario" es, sin duda, un requisito necesario, pero de ningún modo suficiente. Esto quiere decir que la lógica política debe ceder ante la lógica de negocios. De lo contrario, estamos no ante un acuerdo comercial sino ante uno de naturaleza política, que admite incurrir en costos económicos para obtener un fin político determinado. Por otra parte, es difícil concebir un bloque comercial en el que el comercio intrazona de cada uno de sus miembros raramente excede 20% del comercio total.

CRISIS DE RELACIONAMIENTO POLÍTICO: TENSION CON LA ARGENTINA

Pero el "afecto societario" también

El Mercosur se traba porque los intereses objetivos de sus socios no son convergentes.



está en crisis. El enfrentamiento entre Uruguay y Argentina a pretexto de la construcción de dos plantas de procesamiento de celulosa en la ribera fronteriza del río Uruguay ha evolucionado en una escalada de tensión sin precedentes en las relaciones bilaterales, a la que se ha añadido la actitud indiferente de Brasil ante lo que Uruguay considera una agresión.

Esta coyuntura ha impulsado el debate en la sociedad uruguaya y en el gobierno de izquierda acerca de si la integración regional en el Mercosur es suficiente como estrategia nacional de inserción en el comercio mundial o si se debe encarar, con quince años de atraso, un camino más parecido al chileno.

LAS ALTERNATIVAS

El gobierno procura obtener un acuerdo comercial con los Estados Unidos que en lo posible no sea un TLC, para evitar costos políticos, pero que surta los mismos efectos. También proclama su decisión de iniciar negociaciones bilaterales con China, India, Japón, países árabes y otros, procurando acuerdos comerciales. Pero todo esto permaneciendo en el Mercosur como socio pleno. Luce más como una expresión

de deseos de gobernantes novatos que como una estrategia seria de inserción en el mundo. Sin embargo en mayo de 2006 Tabaré Vázquez y George Bush se reunieron en Washington y sentaron las bases de una negociación que podría culminar con éxito en octubre y convertirse en un TLC antes de que caduque el *Fast Track*: "Si usted quiere eso, yo también lo quiero", respondió el Presidente norteamericano cuando el uruguayo le manifestó su interés en profundizar el comercio entre ambos países.

RESTRICCIONES

La gran pregunta es si Uruguay puede lograr con los Estados Unidos un acuerdo comercial contra la voluntad de Brasil. A pesar de que para Estados Unidos pueda ser muy tentador erosionar el proyecto político de Chávez ofreciéndole un ventajoso acuerdo comercial a Uruguay, es muy improbable que se arriesgue a un deterioro de sus relaciones con Brasil.

Por otra parte existe un entramado de vinculaciones económicas demasiado fuerte entre Uruguay y los socios mayores del Mercosur como para plantearse lisa y llanamente abandonar el bloque. Verse forzado a optar entre el Mercosur

Si Brasil no ofrece a sus socios una participación razonable en los negocios de su complejo industrial, la integración conjunta en la economía mundial será sencillamente imposible.

y el resto del mundo es el peor escenario imaginable para Uruguay, pero un escenario para nada improbable.

Para el gobierno uruguayo una posible salida consistiría en bajar un escalón en el Mercosur, abandonar la condición de socio pleno y mantenerse como Estado asociado, pero ese estatus tiene más contenido político que de integración económica, puesto que supondría la negociación de un acuerdo de libre comercio con el bloque o con cada uno de sus integrantes y requeriría previamente retirarse de la condición de miembro pleno. Si existiera en los socios mayores la voluntad política para allanar ese camino, sería más sencillo habilitar a los socios menores a negociar acuerdos bilaterales con terceros países.

Tampoco pueden subestimarse los condicionamientos ideológicos que debe superar internamente un gobierno latinoamericano de izquierda cuyas fuerzas políticas fundamentales han promovido por más de cuatro décadas un virulento discurso anti norteamericano y hostil al libre comercio. Es verdad que desde su victoria electoral de octubre de 2004 estas fuerzas han tratado de desmarcarse de ese discurso y evolucionar hacia concepciones menos rígidas, pero seguramente una estrategia de inserción global basada en un acuerdo de liberalización comercial con los Estados Unidos enfrentará importantes resistencias internas. La decisión de dar esta batalla parece estar tomada. **P**