

**Trabajo presentado a la
Academia Nacional de Economía**

¿Es posible desarrollar la Estrategia de Inserción Comercial Externa de Chile en Uruguay?

Setiembre, 2010

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
2. INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA DE CHILE	8
2.1 Chile y la Integración Regional	9
2.2 Chile y las Negociaciones Multilaterales	11
2.3 La definición de una estrategia: Chile y el camino bilateral	12
2.4 Acuerdos Comerciales de Chile	13
3. INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA DEL URUGUAY	14
3.1 La liberalización unilateral del Uruguay	15
3.2 El proceso de Uruguay hacia la integración regional	17
3.2.1 <i>Tiempos de reflexión en Uruguay antes del ingreso al Mercosur</i>	17
3.3 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	18
3.3.1 <i>Los avances de la Cumbre de San Juan en Agosto de 2010</i>	21
3.4 Proyección Comercial de Uruguay desde el Mercosur	22
3.4.1 <i>Las Negociaciones extra – regionales del Mercosur</i>	22
3.4.2 <i>Las Negociaciones Regionales del Mercosur</i>	23
4. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCESOS DE INSERCIÓN	24
4.1 Datos estadísticos de Chile y Uruguay	24
4.2 Herramientas para comprender la experiencia chilena	26
4.2.1 <i>Chile: ¿desarrolla o adapta una estrategia de inserción comercial?</i>	26
4.2.2 <i>¿La Estrategia de Inserción de Chile es un caso replicable?</i>	28
4.2.3 <i>Modernización del Estado en Chile: el punto de inicio</i>	28
4.3 Modernización del Estado en Uruguay: una base imprescindible	31
5. CONCLUSIONES	35
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44
ANEXOS	47
Entrevista al ex Presidente de la República Patricio Aylwin	48
Entrevista al ex Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle	50
Entrevista al ex Presidente de la República Julio María Sanguinetti	53
Entrevista al ex Presidente de la República Luis Alberto Lacalle	57

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Evolución de la liberalización arancelaria de Chile	11
Cuadro 2: Implementación de los principales ejes funcionales del Mercosur	19
Cuadro 3: Tabla de datos estadísticos de Chile y Uruguay	24
Cuadro 4: Los puntos claves de la modernización del Estado en Chile	30

RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación, presentada en setiembre de 2010 como Memoria de Grado para la obtención de un Título universitario en la Universidad Católica del Uruguay, pretende brindar al lector las herramientas necesarias para poder comprender los pilares básicos del notable desarrollo económico que ha experimentado Chile en estos últimos veinte años. Dentro de este marco, el estudio se focaliza en la Estrategia de Inserción Comercial Externa de Chile, vector clave de dicho desarrollo económico. Por otra parte, se analiza el proceso por el que ha transitado la Política Comercial Externa de Uruguay, fuertemente marcada por la región a lo largo de su historia y desde 1991 proyectada desde el Mercosur del que participa como Miembro Pleno.

Más allá de que actualmente ambos países cuentan con procesos de inserción internacional diferentes, del análisis histórico de Chile y Uruguay se desprenden llamativas similitudes sociales, económicas y geopolíticas. Plantándose aquí, dos frentes de análisis que hacen inevitable un estudio comparativo para tratar de comprender por qué existen visiones de inserción tan distantes entre países que parten de realidades tan cercanas. Es entonces, desde este plano que el autor elige un punto específico para ser analizado en profundidad, que se resume en la pregunta que dio origen a esta investigación y que a su vez se plantea como el objetivo general de la misma. *¿Es posible desarrollar la Estrategia de Inserción Comercial Externa de Chile en Uruguay?*

Si se buscara contestar esta interrogante considerando únicamente la realidad actual de ambos países, la respuesta -sin requerir un mayor análisis- sería que no. Por la simple razón de que Uruguay forma parte de una Unión Aduanera que, aunque imperfecta, tiene como una de sus características principales el buscar que la Política Comercial Externa se proyecte en conjunto entre los países Miembros del Mercosur. Mientras que Chile ha optado por un camino de inserción bilateral, sin pertenecer a ningún bloque económico que le impida negociar libremente acuerdos comerciales con el mundo.

Pero esta investigación lejos está de buscar profundizar en un análisis de coyuntura actual, resaltando errores y aciertos de la integración de ambos países. Por el contrario, busca llegar a los inicios de ambos procesos, para poder comprender con claridad las razones por la que -acertadamente o no- estos países optaron por sus respectivos *caminos* de inserción internacional y desde esta base poder brindar elementos que sirvan para proyectar escenarios futuros.

Se confirma en el desarrollo de esta investigación que Uruguay se merece reflexionar como “país” y no únicamente como “país en medio de dos potencias”, sobre las diferentes alternativas que se le plantean para tomar un camino estratégico de inserción en el mundo. Tiempo de reflexión que pocas veces -o más bien nunca- existió a lo largo de su historia porque la región siempre marcó los plazos de la agenda y apuró la toma de decisiones a la que el país comúnmente accedió, bajo la antigua consigna de que “no podíamos quedar fuera de un proyecto que incluyera a las dos potencias vecinas”.

Hoy el Uruguay se posiciona de una forma muy distinta a la que se encontraba hace algunos años atrás, cuando decidió ingresar como Miembro Pleno al Mercosur. Por otra parte, el bloque comercial, cercano a cumplir veinte años de vida, aun no ha concretado los principales lineamientos de sus objetivos fundacionales. A su vez, ya existen muestras claras de que modelos de inserción comercial, que pocos se animaban a desarrollar en la región hace algunos años, son exitosos y han transformado estructuralmente economías de países con similares características a las de Uruguay. Las próximas páginas, investigan sobre un ejemplo de Estrategia de Inserción Comercial, del país que quizá se presenta como el más cercano a Uruguay, en sus características internas.

Esta investigación contó con un importante trabajo de campo en el que se buscó llegar a las voces más importantes de todo este proceso. Así es que esta investigación cuenta con la opinión de cuatro ex Presidentes de la República, de Chile el Sr. Patricio Aylwin y el Sr. Eduardo Frei Ruiz Tagle; y de Uruguay el Dr. Julio María Sanguinetti y el Dr. Luis Alberto Lacalle. Presidentes cuyos períodos de Gobierno son en los que se basa principalmente el análisis de este estudio.

Por todas estas razones antes expuestas no quedan dudas que se está ante una temática de gran importancia para el país. Más aún en tiempos en los que el bloque regional parece entrar nuevamente en una fase de relanzamiento como quedó demostrado en la XXXIX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, en San Juan, Argentina, de Agosto de 2010. Y quizá de aquí parte el fundamento central de este estudio, ¿Uruguay seguirá dando más oportunidades al Mercosur? ¿Cuándo llegará el momento de plantear con rigurosidad técnica un camino alternativo? ¿No podría verse en estos “avances de San Juan”, la última oportunidad que el Uruguay le debiera dar al bloque? De no concretarse esta última oportunidad ¿sabríamos que camino seguir?

Finalmente, es válido subrayar, que de los resultados a los que llega esta investigación jamás se deberían desprender lamentos sobre decisiones pasadas, sino más bien insumos de carácter técnico para la toma de decisiones futuras. Por eso cabe señalar, que en los próximos capítulos el autor no buscó explorar solamente una experiencia de inserción internacional exitosa, sino más bien pretendió brindar los elementos necesarios para comprenderla desde todas sus dimensiones. Y si algún día, la historia así lo requiere, puedan existir conceptos claros que ayuden a explorar un nuevo camino para la inserción del Uruguay.

1. INTRODUCCIÓN

Recién entrado el otoño del año 1975, un Economista llamado Milton Friedman visitaba Santiago de Chile junto a su esposa Rose Director. La visita estaba programada para ser de seis días y efectivamente así fue. Pero seguramente pocos imaginaban que aquel mes de marzo del año 75, se confirmaría en Chile la intensión por plasmar en la economía, las ideas de aquel ilustre visitante, que al año de aquella visita recibiría el Premio Nobel de Economía por su defensa al libre mercado y por ser un fiel exponente del monetarismo neoclásico de la Escuela de Economía de Chicago.

Durante aquella visita de Friedman por Chile, se realizaron un par de conferencias y seminarios, en las que el Economista no escondió en ningún momento su inquietud por el estado de la libertad en se país. Reafirmando que su preocupación estaba en que si bien la prosperidad y el éxito económico serían alcanzados en la medida que se ampliara el terreno de la libertad económica, y le entusiasmaba el avance chileno en ese sentido, era fundamental que ésta fuera acompañada de transformaciones que le permitieran caminar por el sendero de la libertad política. Por tanto la apertura de mercado debe ir acompañada de la democracia, de lo contrario es frágil.¹

No pasó un mes de aquella visita, para que Friedman -quizá inspirado por la estación otoñal de Chile- confirmara que ese país debía renovar sus hojas encaminándose por un nuevo sendero económico. Así es que el Economista le escribe una carta al entonces Presidente del Régimen Militar, Augusto Pinochet, compartiéndole algunas reflexiones que terminarían siendo el inicio de una nueva estación económica en la historia de Chile. Entre otras cosas, aquella carta que Friedman le escribió a Pinochet decía: [...] *El paso más importante es la liberalización del comercio internacional para, de este modo, proveer de una efectiva competitividad a las empresas chilenas y promover la expansión tanto de las importaciones como de las exportaciones.*²

Hoy, a más de 30 años de aquellas reflexiones se puede ver que en Chile, lo que ayer fueron palabras, hoy son políticas reales y con resultados a la vista. Al mirara hacia ese país se confirma que se dieron hechos que modernizaron a estructuralmente una economía y pusieron al país a la vanguardia de la inserción internacional. Pero lo central pasa por ver que, aun con errores y aciertos, todo chileno está convencidos del rumbo al que su país pretende llegar: *ser un país desarrollado.*

Todos estos elementos motivan a plantear algunas interrogantes a modo de hipótesis de este estudio. ¿Qué tiene Chile que no tengan los restantes países de América Latina? ¿Acaso estamos ante un *milagro económico* o simplemente ante un país que aplicó principios económicos de validez universal a las circunstancias particulares y concretas de un país pequeño que buscaba insertarse en el mundo? ¿Qué condiciones se dieron en Chile para entender el camino que un país pequeño debía seguir en materia de inserción, a diferencia de los demás países con características similares que no optaron por ese mismo rumbo?

¹ Soto, Angel (2007). "Milton Friedman: Chile y el Premio Nobel". Facultad de Comunicación Universidad de los Andes. Publicado en Cato Institute, 20 de junio de 2007. Obtenido de: <<http://www.elcato.org/node/2572>>.

² Ídem.

Son diversos los informes y estudios tomados para esta investigación que confirman las importantes cercanías sociales, económicas y políticas que existen entre Uruguay y Chile. Entonces, ¿por qué presentan procesos de inserción internacional tan distantes?

Finalmente, se debe formular las interrogantes centrales que pretende contestar este estudio: ¿La Estrategia de Inserción Comercial Externa de Chile se podría desarrollar en Uruguay? De ser así, ¿qué necesitaría Uruguay para poder afrontar un camino de inserción en el mundo como lo ha hecho Chile? ¿Uruguay estaría preparado para seguir ese camino?

Esta investigación considera los resultados de la XXXIX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, en San Juan, Argentina, de Agosto de 2010. En esta Cumbre se percibe claramente una intensión de parte de los países Miembros por entrar nuevamente en una fase de relanzamiento. Pero a esta historia el Uruguay ya la conoce, por lo que motiva al autor a mirar estos hechos desde dos enfoques distintos. Por un lado, de cumplirse lo acordado por el Mercosur, el país podría confirmar que éste es el camino para su inserción en el mundo y como tal, lo deberá seguir promoviendo y desarrollando. Por otro lado, de no avanzar con lo acordado en los plazos establecidos, el país se merece un llamado a la reflexión. Porque de plantearse éste último escenario ya no habrá más opciones que repensar el camino de inserción de Uruguay. La espera, en un país que vivió siempre de su comercio internacional, no puede ser para siempre. Será en esta fase donde deberá existir una sólida base académica que pueda presentar los distintos modelos que Uruguay podría afrontar más allá del Mercosur. Esta investigación analiza uno de ellos.

El Capítulo II, se focaliza en el análisis de la Inserción Comercial de Chile. Abarca en un primer lugar, el análisis de la historia económica del país y su realidad geopolítica que configuran sin lugar a dudas el sentido de ser de la estrategia chilena de desarrollo económico. Por otra parte, se analiza el proceso por el que ha transitado Chile previo a definir su camino estratégico. Aquí se menciona el camino Regional de Chile, como Miembro Pleno de la Comunidad Andina y la influencia de las Negociaciones Multilaterales. Finalmente, se estudia la definición de una estrategia que se mantiene hasta la actualidad a través de las negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales.

El capítulo III se focaliza en el análisis de la Política Comercial de Uruguay en la que se identifican las diferentes etapas y se estudia detenidamente la importancia que ha tenido la región para el país a lo largo de su historia. Por otra parte, se estudia la situación actual que vive el Bloque Regional y sus avances en materia de Política Comercial. Es bueno resaltar que al considerarse los resultados de la XXXIX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, en San Juan, Argentina realizada en agosto de 2010, se está contemplando todas las aristas posibles en relación a la Política Comercial de Uruguay, desde el bloque regional. La fecha de la Cumbre (2 y 3 de agosto) se puso como límite para concluir este estudio debido a que se está ante una temática de notoria actualidad.

El Capítulo IV, toma lo ya analizado en puntos anteriores para realizar una comparación de procesos de la inserción internacional de Chile y Uruguay. Se hace

un análisis sobre las características más importantes de ambos casos, sus similitudes y diferencias. Por otra parte, este capítulo profundiza en todo aquello que Uruguay debería desarrollar para poder fortalecer su inserción internacional ya sea desde el Mercosur o bilateralmente. Encontrándose aquí como factor clave la necesidad de que el país trabaje sobre una profunda Modernización del Estado. Para lo que se toma en consideración los primeros avances realizados en este sentido durante la Presidencia de José Mujica, introducidos en el documento “*Los ejes e instrumentos del fortalecimiento institucional del Estado*”, y presentado en sociedad el 2 de julio de 2010, tras una Sesión de Ministros.

Finalmente el Capítulo IV presenta las conclusiones a las que se arriba después de todo este proceso de investigación en donde se detallan los resultados de cada capítulo y finalmente se presentan los diez resultados finales con los que se concluye este trabajo.

En los anexos se presentan las entrevistas realizadas a los ex Presidentes de la Republica, de Chile y Uruguay durante el trabajo de campo.

2. INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA DE CHILE

Para poder comprender la Política Comercial Externa de Chile resulta necesario mirar su historia económica y su realidad geopolítica que configuran sin lugar a dudas el sentido de ser de su estrategia de desarrollo económico. Desde el año 1925 se puede visualizar en Chile, un país que ha estado marcado por constantes reformas y por el surgimiento y consolidación de nuevos grupos sociales que hicieron que, entre 1925 y 1932, se creara cierta inestabilidad política y social, marcada por distintas intervenciones militares. En 1932, con la reelección de Arturo Alessandri Palma, se logró volver a la constitucionalidad. Desde esta fecha fueron surgiendo con más fuerza las alianzas políticas y se realizó una serie de reformas sociales por medio de leyes como el seguro obrero, salud, educación y jubilación. En el desarrollo económico, se sigue el modelo en el que el Estado cumplía un papel fundamental. Un ejemplo de ello fue la creación de la Corporación de Fomento (Corfo) como un organismo encargado del desarrollo industrial.³

En 1964 asume la presidencia Eduardo Frei Montalva, militante de la Democracia Cristiana que, bajo el lema de “la revolución en libertad”, inicia en Chile una etapa política marcada por la Doctrina Social de la Iglesia, que llamaba a unir el progreso económico a los sectores más desposeídos. De esta forma, Frei iniciaba una de las transformaciones más significativas en la historia económica del país al poner en marcha la Reforma Agraria, cuya implementación sería el germen de una crisis política posterior. En la misma época en que la Unión Soviética consolidaba su sistema político e iniciaba una expansión ideológica que tiene su máxima expresión en el apoyo económico, militar y político al régimen de Fidel Castro en Cuba.⁴ Estas ideologías llegan también a Chile y fortalecen a la izquierda parlamentaria, que llega al poder con Salvador Allende en 1970, quien accede a La Moneda luego de que una sesión del Congreso Pleno le entregara el mando de la nación.

Con la presidencia de Allende se inicia una experiencia única en América Latina, al estatizar las fuentes productivas que estaban en manos privadas y al aplicar el modelo socioeconómico soviético, que incluía fijación de precios y racionamiento de los insumos básicos. En ese plano, se destaca la nacionalización del cobre, industria que hoy tiene un peso importante en la economía y que, por primera vez, pasó a manos chilenas. Estos drásticos cambios sociales, sumados al surgimiento de grupos de ultraizquierda más radicales que abogaban por la vía armada hacia el socialismo, generaron un clima de gran inestabilidad social en Chile. Incesantes cambios de gabinete, que incluyeron a militares en la última etapa, así como una inflación descontrolada, evidenciaban la crisis que se empezaba a vivir el sistema político. La violencia se apoderó de las calles y tanto los sectores económicos, que se vieron despojados de sus pertenencias industriales y agrícolas, así como un pueblo desabastecido por interminables huelgas de camioneros y transportistas, exigían un cambio inmediato en medio de un quiebre institucional nunca antes visto en Chile.⁵ Fue este contexto institucional que desembocó en la misma situación que otros países de América Latina también comenzaban a vivir. Luego de un intento fallido en junio, el 11 de septiembre de 1973, una junta militar integrada por los cuatro comandantes en jefe de las Fuerzas

³ Chile.com (2010). “Breve historia de Chile”. <http://www.chile.com/tpl/articulo/detalle/ver.tpl?cod_articulo=1663>. Última visita: 10/01/10

⁴ Idem.

⁵ Idem.

Armadas y de Orden, y liderada por el general Augusto Pinochet, decide derrocar al Presidente Salvador Allende. Los militares clausuran el Congreso, prohibieron cualquier actividad política e iniciaron un período de reconstrucción nacional que, en una primera etapa, se aboca al restablecimiento de la actividad económica, al desmantelamiento del régimen socialista y, en 1978, a la implementación de una nueva Carta Fundamental.⁶

Detrás de este contexto social y político, aparecen los primeros lineamientos de lo que hoy permite a Chile colocarse a la vanguardia en la región en términos de crecimiento económico y desarrollo. Agosin (1999) señala que "justificadamente o no, Chile ha llegado a identificarse en los círculos académicos y de formulación de políticas como un ejemplo señero del éxito que acompaña a los países suficientemente audaces como para poner en marcha y perseverar en reformas de políticas a favor de las fuerzas del mercado. En el período 1974-1979, el gobierno militar que derrocó al presidente Allende en 1973 emprendió un proceso a fondo de liberalización comercial, liberó los mercados financieros internos y abrió la cuenta de capital de la balanza de pagos. La junta militar logró en 17 años de gobierno implementar un exitoso sistema económico autónomo que permitió un gran crecimiento."⁷

En la actualidad, existen pocas dudas de que Chile se ha transformado en uno de los países más relevantes de la región en términos económicos. Tal como describe el último Examen de la OMC sobre Chile (2009), entre 2003 y 2008, el PIB creció a una tasa media anual del 4,8 por ciento en términos reales, apoyado por un sólido aumento de la demanda interna. La tasa de crecimiento disminuyó a partir de mediados de 2008 como efecto de la crisis internacional, y la economía chilena entró en una fase contractiva a principios de 2009. El PIB por habitante de Chile fue de aproximadamente 10.087 dólares EE.UU. en 2008, uno de los más altos en América Latina. Este mismo examen afirma que los positivos resultados económicos alcanzados durante la mayor parte del período examinado reflejan una conducción macroeconómica sólida y un nivel de apertura económica e integración internacional que permitió a Chile beneficiarse de un entorno internacional de crecimiento.⁸ Confirmando este exitoso proceso económico transitado por Chile en todos estos años, en enero de 2010 se daría un hito que marcará la historia económica de Chile como lo fue el ingreso a Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que reúne a los 30 países democráticos más ricos del mundo, y aceptó a este país como su integrante número 31.

2.1 Chile y la Integración Regional

Los primeros pasos de la integración chilena estuvieron fuertemente marcados por los procesos integracionistas de la región. Principalmente entre el período que va desde 1960 hasta 1990. La firma del Tratado de Montevideo, el 18 de febrero de 1960, dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La suscripción del Tratado de Montevideo despertó grandes expectativas en Chile. Para el Gobierno de la época, presidido por Alessandri, la participación de Chile en el proceso de integración paso a constituir una importante prioridad en las relaciones internacionales de Chile. El sector privado vislumbró nuevos horizontes

⁶ Idem.

⁷ Agosin, Manuel. (1999). "Comercio y crecimiento en Chile". Revista de la CEPAL N° 68. Agosto – 1999. Pág. 80.

⁸ OMC (2009) – Examen de las políticas comerciales. Informe de la Secretaría. CHILE. 2 de septiembre de 2009. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC).

para su desarrollo y todas sus ramas, con cierta aprensión del sector agropecuario coincidieron en su interés por impulsar la participación de Chile. Los partidos políticos apoyaron, en su totalidad, la plena incorporación del país al proceso que presentaba nuevos augurios para concretar la unidad regional.⁹ El establecimiento del mercado común latinoamericano requería la unanimidad de los países miembros de la ALALC. Como en aquel entonces no se contó con el apoyo de todas las Partes, a mediados de 1965, Chile y Colombia, decidieron persistir a la integración, junto a los países que estuvieran dispuestos. Comenzó entonces un proceso de negociaciones complejas, cuyo primer éxito concreto se produjo el 7 de febrero de 1968, al crearse la Corporación Andina de Fomento, integrada por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, con sede en Caracas. Un año después, el 26 de mayo de 1969, y sin la concurrencia de Venezuela, los otros cinco estados suscribieron el Acuerdo de Cartagena, que dio origen al Grupo Andino o Pacto Andino. La creación de esta Corporación y la firma del Tratado de Cartagena conformaron una nueva dimensión para el Tratado de Montevideo: un mercado común al interior de la zona de libre comercio; una integración subregional al interior de un proyecto destinado a ser regional.¹⁰

Durante el primer año de aplicación del Acuerdo de Cartagena, en 1970, se aprobó la Lista de Productos Reservados para la Programación Industrial, se inició el proceso de liberalización de los intercambios, se aprobó el Arancel Externo Mínimo Común, se crearon los Mecanismos para la Armonización de las Políticas Económicas y Coordinación de los Planes de Desarrollo y se dictó el Régimen Común para las inversiones extranjeras.¹¹

Por los siguientes años Chile continuaba con este enfoque regional en su política comercial externa. Hasta que meses después de la formalización de adhesión de Venezuela, el 11 de septiembre de 1973, la subregión vivió un acontecimiento que la marcaría fuertemente, como lo fue el golpe de estado en Chile. Esto produjo trastornos en el proceso de integración ya que el equipo económico del gobierno militar, buscaba implementar un modelo de desarrollo que difería en aspectos sustantivos con la orientación de la integración andina. En términos generales se planteaba que la integración del país debía ser al mundo y no hacia América Latina, ni menos hacia la subregión andina. Pocos meses bastaron para que quedara en evidencia la incompatibilidad del modelo de desarrollo andino con el modelo económico que se empezaba a implementar en Chile.¹²

Rebolledo (2008) señala que la liberalización iniciada en 1974 pretendía, vía el desmantelamiento de la elevada protección al sistema productivo, la eliminación del sesgo anti-exportador implícito en el régimen comercial anterior, lo que promovería el crecimiento exportador, a través de una más eficiente asignación de recursos y un tipo de cambio competitivo. Como complemento de esta reforma del comercio exterior, se facilitó la llegada del capital extranjero incentivando el mayor ahorro.¹³ Rebolledo agrega que en el año 1973, existía gran dispersión arancelaria con tasa máximas de 220% y promedio de 94%, estos niveles se fueron sistemáticamente

⁹Dirección Comercial de Relaciones Económicas Comerciales (DIRECON) - 2009. "Chile. 20 años de negociaciones comerciales." Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile con apoyo del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Primera Edición Noviembre de 2009. Santiago, Chile. Pág. 30.

¹⁰ Ídem. Pág. 34.

¹¹ Ídem. Pág. 34-37.

¹² Ídem.

¹³Rebolledo, Andrés. (2008) *Historia y desafíos de la política comercial chilena. 1974-1994*. <<http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/03010021.htm>. Última visita: Dic. 2009>. Pág. 4.

reduciendo hasta alcanzar en el año 1980 su nivel más bajo de 10%, variando esta tendencia sólo entre los años 1984-1985, que se debió a políticas de estabilización económica frente a la crisis de la deuda, para luego retomar la senda de apertura, llegando al arancel actual uniforme de 11%. (*Mirar Cuadro 1*)

Cuadro 1: Evolución de la liberalización arancelaria de Chile

AÑO	ARANCEL MAXIMO	ARANCEL PROMEDIO
1973	220%	94.0%
1974	200%	75.6%
1975	120%	49.3%
1976	80%	35.6%
1977	55%	24.3%
1978	20%	14.8%
1979	15%	12.1%
1980 – 1982	10%	10.0%
1983	20%	17.9%
1984 – 1985	35%	24.4%
1986 – 1987	20%	20.0%
1988 – 1990	15%	15.0%
1991 – 1994	11%	11.0%

Fuente: Ffrench-Davis (1980) y Banco Central de Chile

Después de una serie de hechos que continuaban reafirmando la incompatibilidad entre los objetivos y mecanismos del Grupo Andino y la visión de Chile, no quedó otra alternativa que convenir el retiro de este país, y la integración andina volvió a ser una agrupación de cinco países. El 30 de octubre de 1976, los representantes plenipotenciarios de los seis países suscribieron una declaración conjunta en la cual dejaron constancia que no habían alcanzado acuerdo sobre temas en lo que existían divergencias, en virtud de lo cual, y por consenso, Chile se retiraba del Acuerdo de Cartagena, dejando atrás no solo su participación como Miembro Pleno del Grupo Andino, sino también la decisión por insertarse al mundo desde un bloque regional.

2.2 Chile y las Negociaciones Multilaterales

En la Ronda Uruguay, Chile avanzó en su apertura comercial. La consolidación de su arancel aduanero se redujo desde el 35% al nivel 25% *ad valorem*, con excepciones de los productos agrícolas sujetos a bandas de precios (trigo y harina de trigo, azúcar y aceites vegetales) para los cuales la nueva consolidación fue de 31,5%.¹⁴ Entre los acuerdos que tuvieron mayor impacto sobre la política comercial chilena se encuentra la incorporación del sector agrícola. Aún cuando la controversia de años anteriores con la Comunidad Económica Europea había sido resuelta, lo logrado en liberalización de la agricultura permitió limitar parcialmente la utilización de barreras no arancelarias al comercio, así como la aplicación de subsidios a la exportación y a la producción. Este avance, unido a los acuerdos bilaterales, generó en el exportador chileno una mayor certidumbre. Para Chile, el Acuerdo de Servicios tuvo una particular importancia porque fue la primera vez que el país incorporó disciplinas en estas materias en los acuerdos comerciales.

¹⁴ Direcon (2009) *Chile. 20 años de negociaciones comerciales*. Op.cit. Pág. 54.

En la actualidad, más allá del enlentecimiento de las negociaciones multilaterales, diversas autoridades chilenas afirman que su país “continuará promoviendo activamente la Ronda Doha”¹⁵. Furche (2009) afirma que “la posición de Chile en la reactivación de las negociaciones de la Ronda de Doha continuará siendo constructiva en el esfuerzo de ir acercando posiciones entre los distintos países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC)”¹⁶. También señala que “es claro que hay que buscar nuevas maneras de abordar los puntos conflictivos que han impedido un acuerdo hasta ahora. Hoy más que nunca es muy importante que se defina un nuevo mapa de ruta para retomar las negociaciones buscando una conclusión durante el 2010, pues una demostración de voluntad política como ésta, permitiría limitar las prácticas proteccionistas y afianzar las señales de reactivación de la economía internacional.”

2.3 La definición de una estrategia: Chile y el camino bilateral

En términos generales desde Chile existen dos argumentos técnicos a la no participación de bloques subregionales y priorizar la inserción bilateral¹⁷:

- El primero es la particularidad de su estructura arancelaria (arancel uniforme del 11%) que dificulta negociar una eventual incorporación a acuerdos que postulaban uniones aduaneras, con aranceles externos comunes, con niveles diferenciados del 20 ó 30% en el máximo y con cuatro o más tramos intermedios.
- Un segundo argumento, respecto a la opción bilateral se relaciona con la estabilidad macroeconómica. El Gobierno de Chile privilegió negociar con aquellos países de la región que presentaban situaciones estables y que se asemejaban a Chile en sus políticas económicas.

A partir de los años noventa, los gobiernos democráticos en Chile impulsaron un nuevo camino de inserción comercial externa, fundado en las negociaciones económicas bilaterales. Se buscó en una primera fase de acuerdos comerciales con los países de la región, en el marco de la ALADI. Según señalara el Roberto Pizarro (2009), asesor de Direcon, “esta apertura apuntaba en una doble dirección. Por una parte, terminado el aislamiento político del país, se hacía posible alcanzar acuerdos de mutuo beneficio con los socios comerciales de América Latina. En segundo lugar, la temprana y radical apertura comercial no había sido acompañada en los años 70´ y 80´ por el resto de países de la región y, en consecuencia, los acuerdos bilaterales favorecerían una simultaneidad de rebajas arancelarias para el acceso a los mercados.” Rebolledo (2010) agrega que este proceso de apertura se podría dividir en tres grandes etapas¹⁸:

- La primera etapa parte en la década del 90´, donde las negociaciones se concentraron en América Latina. Aquí se negoció con los países andinos, con México, con el Mercosur y con Centro América. Rebolledo (2010) justifica este punto diciendo que “Chile debía empezar por la región porque era lo que tenía más cerca y es el primer escalón de una PYMES”.

¹⁵ Chilenoticias.com (2009). “APEC: Chile continuará promoviendo activamente la Ronda Doha.” <www.chilenoticias.cl>. 23 de Julio de 2009. Última visita. 18/01/10.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Direcon (2009) *Chile. 20 años de negociaciones comerciales*. op. cit. Págs. 74-75.

¹⁸ Entrevista personal del Autor con el Embajador de Chile en Uruguay, Andrés Rebolledo. Montevideo, 15 de Enero de 2010.

- Una segunda etapa llega hacia fines de la década de los 90`, y se basó en las negociaciones con las principales economías del mundo a la vez, EEUU y Europa.
- Como tercera etapa, aparece la maduración de los lazos que Chile establece en APEC.

2.4 Acuerdos Comerciales de Chile

Tal como señala el último Examen de la Política Comercial de Chile realizado por la OMC (2009), “el país, con objeto de expandir sus mercados en áreas de interés para su oferta exportadora y asegurar reglas estables, ha intensificado su estrategia de concertar acuerdos comerciales regionales (ACR), mediante los cuales las partes se otorgan recíprocamente preferencias comerciales, a la vez que profundiza los acuerdos concluidos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)”. Desde 2003 (último examen de OMC antes de 2009), Chile ha firmado nuevos ACR con: Corea del Sur, los Estados Unidos, la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), China, Panamá, el Perú, Colombia, Australia, el Japón y Turquía, así como un Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P-4) y un acuerdo de alcance parcial con la India. Todos estos acuerdos se encontraban vigentes en junio de 2009. Además, Chile mantiene ACR con el Canadá, México, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y un Acuerdo de Asociación Económica con la Comunidad Europea. Asimismo, tiene Acuerdos de Complementación Económica (ACE) bajo la ALADI con Bolivia, el Ecuador, Venezuela y el MERCOSUR (la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay) y un acuerdo de alcance parcial con Cuba.

Según este informe de la OMC, en total Chile ha suscrito 21 ACR con 57 socios comerciales, lo que lo sitúa entre los países del mundo con un mayor número de acuerdos y socios preferenciales. El incremento en el número de acuerdos ha sido notable: en 2003 Chile había firmado 8 ACR con 39 socios comerciales. En consecuencia, entre 2003 y 2008 la proporción del comercio de bienes que Chile realiza con socios preferenciales aumentó del 52 por ciento al 92 por ciento de su comercio total (importaciones y exportaciones, tanto NMF como preferenciales). Un punto central que resalta este Examen de la OMC es que las autoridades chilenas otorgan gran importancia a la adecuada administración de su red de ACR y consideran que el alto nivel técnico y la continuidad del personal que negocia los acuerdos y los administra, han permitido lograr este objetivo.¹⁹

¹⁹ OMC (2009) – Examen de las políticas comerciales. Informe de la Secretaría. CHILE. 2 de septiembre de 2009. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC).

3. INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA DEL URUGUAY

El sector externo ha significado un elemento determinante para el progreso de la economía uruguaya a lo largo de su historia. Por diversas razones que le vienen de su pasado, de su geografía, de los perfiles de su sociedad, hoy como ayer y como seguramente ocurrirá mañana, el Uruguay es internacional o no es.²⁰ Algunos hablan de que Uruguay, por sus características, nace inserto desde el momento en se hace independiente. Por tanto, cuando se analiza la inserción del país en el mundo, no debe ser para ver cuándo el país se va insertar, sino más bien cómo lo va hacer. Aquí es que debe considerar diversos modelos o experiencias de inserción de países con similares características internas.

La historia del Uruguay ha estado siempre marcada por lo que sucedió en su entorno y en base a éste proyectó su camino a lo largo del tiempo. El Uruguay de fines del siglo XIX tuvo características económicas que lo singularizaron en el contexto latinoamericano. Producía alimentos -carne principalmente- y satisfacía otras dos necesidades básicas del hombre, su calzado, con el cuero, y su vestimenta con la lana. Sus mercados externos se habían diversificado en vez de tender a la dependencia de un solo comprador. Brasil y Cuba consumían su tasajo; Francia, Alemania y Bélgica, sus lanas; y Gran Bretaña y Estados Unidos, sus cueros. Al comprar Europa mercaderías que en ese continente también se producían, Uruguay gozó de una renta diferencial elevada, por cuanto Europa mantenía sus ganados con más altos costos de explotación.²¹

Las modificaciones de la economía mundial, en especial la formación del Mercado Común Europeo y la sustitución de la hegemonía británica por la estadounidense en América Latina, repercutió en la producción exportable nacional del país. Uruguay dependía financieramente en gran medida de unas pocas naciones con economías competitivas y no complementarias de la suya, mientras el tradicional mercado europeo se cerraba a sus exportaciones. El estancamiento de la producción ganadera y del proceso de industrialización, completaron el panorama negativo que se tradujo en la disminución del ingreso. Los diversos sectores sociales, los sindicatos obreros y de empleados públicos, y las gremiales empresariales, lucharon entre sí por la distribución de una riqueza cada día menor en medio de una inflación que crecía.²² Este proceso culminó con el golpe de estado que las Fuerzas Armadas protagonizaron el 27 de junio de 1973, disolviendo las cámaras legislativas.

Al igual que en el caso chileno, en Uruguay, desde el punto de vista económico, el gobierno militar, asesorado por técnicos de ideas neoliberales, procedió a la apertura de la economía al exterior, procurando atraer capital extranjero y limitar la intervención del Estado. Proceso que se terminó haciendo difícil de llevar adelante debido al deterioro del salario real, que tuvo una consecuencia imprevista en un gobierno conservador. La secuencia de reformas estructurales uruguayas ha sido relativamente diferente aquellas adoptadas por otros países de la región. El proceso aperturista iniciado en los años 70' en

²⁰ Cámara de Representantes y la Universidad de la República (2007) *"Ejes para el desarrollo del Uruguay 2015"*. Encuentro Nacional organizado por Cámara de Representantes y la Universidad de la República. Documento Área Temática No. 6. 20 de setiembre de 2007. Montevideo, Uruguay. Punto 3 – apartado II. Pág. 2<

²¹ Barrán, José Pedro. *"Breve historia del Uruguay"* Texto basado y extraído del historiador uruguayo. <<http://aprenderespanholesfacil.spaces.live.com/Blog/cns!458DBFE672F45FA311285.entry>> Última visita: 3/02/10.

²² ídem.

Uruguay fue segado hacia el sector financiero. A finales de esa década, los flujos financieros habían sido liberalizados y Uruguay se había convertido en un centro financiero regional y de banca “*off-shore*”. En contraste, el proceso de apertura comercial fue más gradual debido a la presencia de factores de economía política que se oponían a la apertura.²³

La crisis financiera y económica de 1982, aceleró aún más la inflación y sobre todo la desocupación, y la resistencia social condujo a la reorganización del movimiento sindical, lo que llevó a los militares a ceder el poder ante la presión de la sociedad civil. Así fue que se restablece el sistema democrático con las elecciones celebradas en noviembre de 1984 donde fue electo Presidente constitucional el Dr. Julio María Sanguinetti. Bajo su presidencia (1985-1990) y la de su sucesor, Luis A. Lacalle (1990-1995) se fortificaron las instituciones democráticas. Desde el retorno de la democracia la historia del país electoralmente se dividió en tercios: colorados, blancos y frenteamplistas.²⁴ Este factor de alternancia sin dudas tuvo un lugar muy importante en la reformulación constante de la inserción comercial externa del país, aspecto que se analizará más adelante. Algunos estudios señalan que en términos de Política Comercial, en Uruguay, el cambio en las reglas de juego que sobrevino a fines del año 74 con el Ministerio del Ing. Végh Villegas pautó una concepción diferente acerca de las relaciones de Uruguay con el resto del mundo.²⁵ En efecto, la liberalización de los mercados de capitales, de cambios y en forma más lenta, comerciales, aumentó las posibilidades de inserción de nuestro país en el contexto internacional. Esa apertura no fue marcadamente unilateral ya que en menos de dos años se suscribió el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), en mayo de 1975; y el Protocolo de Expansión Comercial con Brasil (PEC), en agosto de 1976. Estos acuerdos volcaron buena parte del esfuerzo aperturista hacia la región. Con ello, los frutos de la apertura no se sintieron en forma plena, sino que se diluyeron en los desvíos de comercio provocados por los acuerdos bilaterales posteriores.²⁶

3.1 La liberalización unilateral del Uruguay

Osimani y Estol (2007)²⁷, diferencian dos etapas en la apertura del Uruguay: la primera se caracteriza por la liberalización unilateral del comercio, iniciada en el año 1974 extendiéndose hasta 1990; y la segunda, se basa en la profundización del proceso de apertura en el marco de la región, iniciada en 1991. La primera etapa de liberalización unilateral que iría desde 1974 hasta 1990 se caracteriza en materia de política comercial por reducciones unilaterales de la protección y por la promoción de las exportaciones no tradicionales.²⁸ Previo a esta etapa, Uruguay había mantenido escasos vínculos comerciales con el resto del mundo. Las importaciones estaban gravadas por elevados aranceles, recargos y otras medidas no arancelarias. El proceso consistió en la implementación de políticas tendientes a liberalizar las importaciones y promover las exportaciones no tradicionales y, al mismo tiempo, intensificar los vínculos comerciales con Argentina y Brasil. En esta primera etapa se registró un proceso paulatino de reducción arancelaria y demás

²³ Giordano, P.-Quevedo, F; Fernández –Sagari (Editores) “*Una nueva era de crecimiento Económico en Uruguay*”. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. Montevideo, Uruguay. Cáp.3 Pág. 68.

²⁴ Ídem.

²⁵ Cámara Nacional de Comercio y Servicios. Departamento de Estudios Económicos (2002). “*Libre Comercio o Protección*”. Montevideo, Uruguay. Págs. 8-9.

²⁶ Ídem.

²⁷ Estol, R. – Osimani, R. (2007). “*Apertura comercial y crecimiento económico: Evidencia del caso uruguayo en los últimos 30 años*”. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). Julio de 2007. Montevideo, Uruguay. Pág. 3.

²⁸ Ídem.

instrumentos de protección a las actividades internas. Según señalan Lorenzo, Osimani y Laens (1992), este proceso se puede dividir en tres periodos. En el primero se eliminaron las restricciones cuantitativas, se simplificó el régimen de importación y se efectuaron algunas reducciones generales de gravámenes. En el segundo período, se llevó a cabo un programa de reducción arancelaria, y en el tercero, se abandonó el programa, continuándose la reducción arancelaria a un menor ritmo. Así es que entre 1974 y 1990, los niveles arancelarios pasaron de un máximo de 300% hasta un máximo de 40% en 1990. Junto con la reducción arancelaria, se priorizó la promoción de exportaciones que había comenzado en la década del sesenta, con el objetivo de expandir y diversificar la oferta exportable. El énfasis estaba colocado en la promoción de exportaciones no tradicionales.²⁹

Entrado el año 1985, hay un cambio en los objetivos macroeconómicos y las autoridades llevaron adelante una política monetaria-cambiaría orientada a evitar un nuevo deterioro del tipo de cambio real. Desde este mismo año la política cambiaria del país procuró atender este objetivo. Sin embargo, esto no fue posible dadas las tendencias inflacionarias de los países vecinos de Uruguay. Fue en este periodo que las exportaciones e importaciones crecieron ininterrumpidamente.³⁰ Durante la fase final de esta primera etapa marcada por la política unilateral, limitado en gran medida por la influencia que tiene Uruguay de sus países vecinos, empieza a tomar mayor importancia de la que ya tenía la apertura hacia la región, particularmente con Argentina y Brasil. Es válido recordar que en mayo de 1975 ya se había firmado el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE). Este comprendía todos los productos menos los agropecuarios y los que pudieran perjudicar a los países importadores. La rebaja de aranceles estaba sujeta a cupos. Para Uruguay, Argentina aseguraba la rebaja total para los productos negociados hasta que las importaciones desde Uruguay igualaran el 5% de la producción argentina del año anterior. En agosto de 1976 se acordó el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil. En este caso los productos negociados fueron menores. Entre el año 1985 y 86 se firmaron acuerdos ampliatorios de los anteriores, en particular favorables para las exportaciones uruguayas de productos agropecuarios.³¹ En noviembre del año 1985, los Presidentes Alfonsín, de Argentina; y Sarney, de Brasil, decidieron iniciar una etapa de confianza mutua, cooperación e integración, con acciones concretas. Conformaron una comisión mixta y en cuatro años se aprobaron 23 Protocolos. En julio del 1986 Argentina y Brasil firmaron un Acta Bilateral para un "Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino- Brasileño (PICAB)", sin descartar la incorporación en el futuro de otros países de la región.³² Es de esta forma que al evolucionar estos acuerdos y ante el mayor relacionamiento comercial entre estos grupos de países, que surge en 1991 la suscripción del Tratado de Asunción, por el cual Uruguay se incorpora al Mercosur. Marcándose aquí el inicio de un proceso de inserción para el país que se mantiene hasta la actualidad basado en una política comercial marcada por un fuerte enfoque regionalista.

²⁹ Lorenzo, F.; Osimani, R.; y Laens S. (1992). *"Itinerario de la apertura y condiciones macroeconómicas: el caso de Uruguay"*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Económico y Social. Serie de documentos de trabajo N°103.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.

³² Di Biase, Héctor; Mattos, J. Pablo.; Miguez, Adrian (2006) Dossier Integración Económica. Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Ciencias Empresariales. Licenciatura en Negocios Internacionales. Curso 2006. Montevideo, Uruguay. Pág. 64-65.

3.2 El proceso de Uruguay hacia la integración regional

3.2.1 Tiempos de reflexión en Uruguay antes del ingreso al Mercosur

Al Uruguay de finales de los 80` y principio de los 90` no le fue fácil definir cuál debía ser su camino económico. El mundo vivía grandes transformaciones en estas décadas, pero Uruguay no dejaba de ser una economía pequeña que debía definir de forma estratégica su rumbo en términos de integración económica. La experiencia más significativa en esta materia había sido el Tratado de Montevideo de 1960 (TM60) por el cual se constituyó la ALALC, y el TM80 que constituye la ALADI. Pero surgían una serie de nuevos escenarios que motivaban a los técnicos de la época a profundizar sobre un tema que aun no era de análisis corriente para el país: la integración económica y comercial del Uruguay. De las diferentes fuentes consultadas de aquella época, vale resaltar un encuentro de expertos en el año 1986 que buscaba analizar con detenimiento lo que se veía como un “nuevo proceso de integración”³³. El mismo estuvo integrado por sociólogos, historiadores, economistas y politólogos; reunidos para indagar dónde estaba la salida para un país que, tras casi 160 años de vida, se encontraba en una verdadera encrucijada. Un Cuaderno de Marcha de aquella época (1986) describía este encuentro y señalaba que “el destino del país esta en jugo, y el reto consiste, precisamente en encontrar conjuntamente esa salida”.³⁴ El motivo central de aquella convocatoria era la consideración de los acuerdos firmados en 1985 y 1986 entre Argentina–Uruguay, Argentina–Brasil, y Brasil–Uruguay. Nunca había existido antes una voluntad tan enérgica a favor de la integración. Así mismo, la experiencia de integración en Latinoamérica, no se veía con buenos ojos. Se mencionaba que “después de tres decenios, las experiencias integradoras latinoamericanas (ALALC, Acuerdo de Cartagena, Mercado Común Centroamericano y ALADI) no han conocido otro resultado que el fracaso o el estancamiento”³⁵. Uno de los juicios generalizados en aquella oportunidad, fue el de los acuerdos comerciales, señalándose que “si bien son cosa buena, no hacen la integración ni conducen a ella.” En esos mismos días ya se empezaba a hablar, tras una reunión entre los Presidentes Alfonsín, Sarney y a la que también había sido invitado Sanguinetti, de un posible Mercado Común Subregional. El doctor Oscar H. Bruscherá (1986), señalaba en aquel encuentro, tras realizar un análisis histórico basado en el artiguismo y el federalismo, que “el proyecto integrador hay que encararlo, no con la óptica romántica de una utopía ahora realizable, sino como un objetivo que contemple las necesidades, las vivencias y las aspiraciones de los pueblos americanos.” Las diferentes presentaciones dejaban en claro que aquel Uruguay previo al ingreso en el Mercosur tenía algunos problemas estructurales importantes. José Manuel Quijano (1986) describía estos problemas en tres puntos: el primero pasaba por una insuficiencia dinámica, absoluta y relativa (inversión anual sobre el producto de la economía) claramente bajas: un promedio de 13% en tanto que América Latina tenía un 21%. El segundo problema, consecuencia del anterior, era el bajo coeficiente de ahorro. A este problema ya histórico se le agregaba el agravante de las importantes transferencias al exterior, que reducen el bajo ahorro con el que ya históricamente se ha movido el país. Un tercer problema pasaba por el “reto de la adecuación tecnológica”. A este, Quijano también lo señalaba como histórico, pero se agudizaba por el veloz avance producido en los

³³Rodriguez Larreta, Aureliano (1986). “El desafío de la integración”. Cuadernos de Marcha. Diciembre 1986. Montevideo, Uruguay. Pág. 25.

³⁴Ídem

³⁵Ídem. Pág. 26.

países centrales. Concluyendo con este punto, diciendo que “si el país no sube a este carro en movimiento, el rezago que ya tenemos posiblemente sea mucho mayor en 15 o 20 años”.³⁶

En todas estas líneas temáticas planteadas anteriormente se basaba la incertidumbre que generaban los grandes cambios que se empezaban a dar en aquella época. Y antes de que el país ingrese a un bloque regional se debían buscar respuesta. Pero el tiempo fue escaso y aquellas reflexiones quedaron con algunas preguntas pendientes que quizá hoy recién se puedan contestar. Las interrogantes centrales que se hacían los expertos se podrían resumir en las siguientes preguntas: ¿Era necesario, primero, una reforma estructural como país para poder tomar un camino decidido hacia la integración económica-comercial? ¿O era la integración económica-comercial que generaría un cambio estructural en el país? Al comparar los procesos de Chile y Uruguay en el próximo capítulo, estas preguntas buscaran llegar a una respuesta.

Los tiempos no eran los que verdaderamente se necesitaban para una decisión de tal magnitud y una vez emprendido uno u otro camino, no se podría dar vuelta atrás fácilmente. A esto se le agrega que la relación bilateral entre Argentina y Brasil se hacía más intensa, lo cual limitaba el tiempo aun más para que Uruguay tomara una decisión sobre cuál debía ser su camino. El 30 de noviembre de 1988, queda de lado Uruguay en un Acuerdo establecido entre ambos países. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, implicaba un cambio de enfoque: se adoptaba la estrategia de crear un espacio económico común en un plazo de diez años, durante el cual se removerían todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios, y se llegaría a la liberalización completa del intercambio. Se asumía la bilateralidad como esencial: Uruguay no participó de este Acuerdo, al cual no podía adherirse hasta 5 años después de su entrada en vigencia. Lo notable es que las políticas exteriores de Argentina y Brasil comenzaban a diferir en el tema central de esa década: la deuda externa. Brasil estaba en virtual moratoria de pagos, mientras que Argentina firmaba un acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI).³⁷ En 1989, en Argentina el peronismo vencía a la Unión Cívica Radical que gobernaba hasta ese momento, con un programa que no mencionaba en ningún punto de su Programa de Gobierno, las palabras “globalización” y “apertura comercial”. La política exterior de Menem sostenía que el modelo de sustitución de importaciones había causado la decadencia y el aislacionismo del país. La Argentina había tenido un periodo de exitosa inserción en la economía mundial por la relación preferente con Gran Bretaña. Desde ese país se insistía con que había que encontrar otra relación especial, así fue que se eligió a EEUU. Pero en 1999, después de una década de “relación especial”, solo el 8,3% de las exportaciones argentinas iba a EEUU. Menem buscó entonces como relación preferente el Mercosur.³⁸

3.3 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Durante los años noventa, mientras las economías regionales atravesaron un periodo de liberalización de sus mercados y crecimiento, el Mercosur avanzó en la liberalización del comercio recíproco e incluso sentó las bases para una política

³⁶ Ídem. Pág. 28.

³⁷ Di Biase, Héctor; Mattos, J. Pablo.; Miguez, Adrian (2006). op. cit. Pág. 65-66.

³⁸ Ídem.

comercial común. Sin embargo, no se lograron avances significativos para eliminar o armonizar algunas políticas que constituían obstáculos serios para profundizar el proceso. A partir de 1999, con la devaluación de Brasil y la crisis posterior que atravesó la región, el proceso de integración se ha venido enfrentando a grandes dificultades.³⁹ El proceso de estancamiento se evidencia al ver que la interdependencia comercial entre los socios del bloque ha venido reduciéndose año tras año. De la misma manera el proceso de perfeccionamiento institucional del bloque se ha estancado. Mirando el Cuadro 2, se puede apreciar que más de una década después de su lanzamiento, la implementación de muchos de los principales ejes funcionales del proceso de integración es solo parcial o incipiente.

Cuadro 2: Implementación de los principales ejes funcionales del Mercosur

Año	Compromisos	Implementación		
		plena	parcial	incipiente
1991	Libre comercio Intra-zona		X	
1994	Arancel Externo Común		X	
1994	Estructura Institucional (POP)	X		
1997	Liberalización del comercio de servicios			X
1998	Cláusula democrática	X		
2001	Coordinación macroeconómica			X
2001	Eliminación completa de las barreras no arancelarias en el comercio intra zona			X
2002	Mecanismo de solución de controversias		X	
2002	Eliminación del anti-dumping en el comercio intra zona			X
2002	Foros sectoriales de competitividad			X
2002	Integración fronteriza			X
2003	Transformación de la secretaría administrativa en técnica.	X		
2003	Libre circulación de personas físicas.		X	
2003	Nos discriminación en las compras gubernamentales.		X	

Fuente: Evaluación del BID (INT/ITD) basada en deliberaciones de los órganos decisorios del Mercosur.

El Ingreso al Mercosur marca en Uruguay su segundo período de apertura, que va de 1991 hasta la actualidad. Esta segunda etapa tiene como eje principal la firma del Tratado de Asunción, a través del cual se empieza un período definido por Estol y Osimani (2007) como “la etapa de profundización del proceso de liberalización comercial”. En Uruguay no estaban dadas las condiciones para quedar afuera de un proyecto regional. El comercio dentro de la región siempre tuvo fundamental importancia para el país. Tomando un periodo largo (1970-1989) las exportaciones uruguayas a los países vecinos se multiplicaron por 20, las ventas al resto del mundo por 5% y las globales un 6.8%. Entre 1970 y 1989, Uruguay diversificó su comercio con la exportación de nuevos productos: arroz, cítricos, lácteos, pesca (productos de base agropecuaria); cerámica, vidrio y papel (por explotación de recursos naturales antes no aprovechados); productos químicos, autopartes, textiles de algodón, metálicos, entre otros (productos de materia prima importada). Una parte significativa de esta diversificación, que ha

³⁹ Ídem.

permitido incrementar sustancialmente el porcentaje de manufacturas en las exportaciones totales, no se explicaría sin el comercio con los países vecinos.⁴⁰

Al suscribirse el Tratado de Asunción, junto a Argentina y Brasil, dos de los cuatro países del bloque, que habían generado una sociedad competitiva y con nuevas reglas de juego, Uruguay debió redefinir su estrategia de inserción comercial. El marco jurídico en el Tratado de Asunción, prevé una ZLC, una UA y un MC, basado en la reciprocidad. Uruguay buscó una defensa en la forma de adoptar decisiones, por consenso y con la presencia de los cuatro Estados Miembro.⁴¹ Vale recordar que en el año 1991, cuando nace el bloque regional, la relación bilateral entre las dos principales potencias del bloque mostraba asimetría de tres tipos⁴²: a) macroeconómicas; b) de política exterior, referidas en especial a la relación de Argentina con EEUU; c) de la importancia relativa que el proyecto de integración podía tener para los dos países.

El comercio bilateral entre Argentina y Brasil pasó de US\$ 1.300 millones en 1987 a US\$ 8.000 millones en 1994. Los dos países iniciaron una apertura unilateral. En el caso de Brasil, bajo su arancel promedio de 32% a 13% entre 1990 y 1993. Argentina, entre estos mismos años recibió en inversión extranjera, US\$ 7.700 millones y Brasil pasó de recibir US\$ 1.300 millones a recibir US\$ 28.000 millones en 1998.⁴³ En términos de política exterior, al fundarse el Mercosur, Brasil y Argentina, estaban viviendo diferentes procesos. Brasil, se encontraba en una situación internacional más cómoda que la de Argentina, porque desarrollaba una diplomacia económica efectiva y a su vez su proceso de sustitución de importaciones había alcanzado la segunda etapa del modelo de la CEPAL, generando un paquete industrial integrado con capacidad para exportar. Pese a sus conflictos puntuales, su relación con Estados Unidos no era -ni históricamente había sido- de ningún modo antagónica. Mientras que la relación de Argentina con EEUU había sido y en muchos aspectos lo seguía siendo antagónica. Esto afectaba cualquier posibilidad de proyecto de política exterior conjunta.⁴⁴ Todo esto evidencia claramente que el bloque se forma con objetivos ambiciosos, pero en medio de un proceso regional complejo, lo cual repercutiría de forma considerable en la estrategia comercial de sus miembros.

Buscando definir algunos procesos por los que atravesó el bloque en estos años se puede ver que durante los 90', mientras las economías regionales atravesaron un periodo de liberalización de sus mercados y crecimiento, el Mercosur avanzó en la liberalización del comercio recíproco e incluso sentó las bases para una política comercial común. Sin embargo, no se lograron avances significativos para eliminar o armonizar algunas políticas que constituían obstáculos serios para profundizar el proceso. A partir de 1999, con la devaluación de Brasil y la crisis posterior que atravesó la región, el proceso de integración se ha venido enfrentando a grandes dificultades.⁴⁵ El proceso de estancamiento se evidencia al ver que la interdependencia comercial entre los socios del bloque ha venido reduciéndose año tras año. De la misma manera el proceso de perfeccionamiento institucional del bloque se ha estancado. Así mismo, en 2010 se marca un hito importante en la historia del bloque al celebrarse la XXXIX Cumbre de Jefes de

⁴⁰ Estol, R. – Osimani, R. (2007). op. cit. Pág. 3-5.

⁴¹ Ídem.

⁴² Ídem.

⁴³ Di Biase, Héctor; Mattos, J. Pablo. ; Miguez, Adrian (2006). op. cit. Pág. 67.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

Estado del Mercosur, en San Juan, Argentina. En esta instancia se aprueba el Código Aduanero Común y la eliminación de la doble tributación del Arancel Externo. Dos objetivos históricos, que ahora restan las aprobaciones del poder Legislativo en cada país para después cumplirse los plazos establecidos.

3.3.1 Los avances de la Cumbre de San Juan en Agosto de 2010

La XXXIX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, celebrada en agosto de 2010 en San Juan, Argentina, marcó un hito muy importante en la realidad actual del bloque. En esta se impulsaron importantes avances que contribuyen positivamente al desarrollo del bloque regional. Transformándose en un punto clave para esta investigación. Entre los acuerdos más importantes se incluyen la aprobación del Código Aduanero Común, la eliminación de la doble tributación del Arancel Externo, y la puesta en marcha de un acuerdo comercial con Egipto. De estos avances el Código Aduanero del Mercosur constituye un instrumento fundamental para el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, al establecer normas comunes para las operaciones comerciales de los Estados Partes del Mercosur.⁴⁶

Según señalaron fuentes oficiales, este Código permite avanzar en etapas hacia la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC). En una primera etapa, a ser implementada a partir del 1° de enero de 2012, quedará eliminado el doble cobro del AEC sobre todos los bienes importados desde extrazona que cumplan con la Política Arancelaria Común y que no sufran transformación, y será establecido un procedimiento para las transferencias netas de recaudación a que dé lugar esta eliminación. Al mismo tiempo, queda definido un programa de trabajo con lineamientos y plazos para la eliminación del doble cobro del AEC por tramos arancelarios y definición del mecanismo de distribución de la renta aduanera, en el caso de los bienes importados desde extrazona y que se incorporan a procesos productivos dentro del Mercosur, comenzando a partir de 2014.⁴⁷ En cuanto a la redistribución de la renta aduanera, el mecanismo acordado incluye compensaciones para Paraguay, que, por carecer de litoral marítimo, una vez que se elimine el doble cobro del AEC dejará de percibir en forma directa impuestos aduaneros.

Por otra parte, el Canciller de Brasil, país que asumió la Presidencia Pro Tempore del bloque durante esta Cumbre, señaló que su país dará "énfasis" a las negociaciones con la UE, pero advirtió que también pretende impulsar conversaciones para acuerdos comerciales con países en desarrollo y recordó que tanto la UE como Estados Unidos "son mercados grandes pero están creciendo poco".⁴⁸ Todos estos avances y propuestas marcan un hecho trascendente en la actualidad de un bloque que estaba claramente estancado. Por esto es que se lo pone como el último hito más importante en materia comercial, después de los ya citados anteriormente. Con esta consolidación del rumbo comercial del bloque, se formularían las bases indicadas para poder proyectar una estrategia sólida de Política Comercial Común, sobre las que aun no se ha progresado mayormente en materia de Acuerdos Comerciales.

⁴⁶ Portal Espectadornegocios.com (2010). "Importantes acuerdos de integración tras Cumbre". 6 de Agosto de 2010. <<http://www.espectadornegocios.com/core.php?m=amp&nw=MTA4OQ==>>. Montevideo, Uruguay.

⁴⁷ Ídem

⁴⁸ Ídem.

Los avances en la Cumbre de San Juan, muestran un importante punto de avance en el camino, pero también puede mostrar una última oportunidad que un país pequeño como Uruguay le puede dar a un bloque en el que confió todos estos años. Es válido recordar que a Uruguay le implicó un importante cambio de mentalidad el ingreso al Mercosur, al estar constituido por cuatro países muy distintos entre sí, tanto por su dimensión económica como por el grado de desarrollo. Brasil el principal socio, concentra más de un 70% de la población, del territorio y del PBI de la región en conjunto. En contraste, la participación de Paraguay y Uruguay juntos no alcanza al 5% en ninguna de las tres variables señaladas. A estas diferencias se suman otras de carácter político o regulatorio.⁴⁹ Uruguay en los últimos años se ha caracterizado por la pérdida de importancia del comercio regional y el creciente protagonismo de los Estados Unidos como destino de las exportaciones uruguayas. Si se compara con los años noventa, Estados Unidos duplica en este período su participación en las exportaciones uruguayas, y supera la posición que tenía Brasil como principal comprador de productos del país. Argentina por su parte disminuye su participación casi a la mitad. Para Uruguay esta situación de imperfección del proyecto de integración aumenta los costos de su participación en el Mercosur y reduce sus beneficios.⁵⁰

Por otra parte, es válido señalar que más allá de los diferentes estudios realizados en relación al posible camino bilateral de Uruguay, aun estando dentro del bloque; la DEC 32/00 deja con claridad la visión de los Estados Partes sobre el relacionamiento externo. De aquí que Uruguay no podría negociar de forma bilateral sin el consentimiento de los restantes Estados Partes. Se pudo firmar un TLC con México porque los miembros del bloque así lo autorizaron. Por todo esto, Uruguay mientras continúe dentro del Mercosur, debe proyectar su política comercial externa desde ese escenario regional. O de lo contrario redefinir su estrategia.

3.4 Proyección Comercial de Uruguay desde el Mercosur

3.4.1 Las Negociaciones extra – regionales del Mercosur

Las negociaciones extra-regionales del Mercosur muestran el escaso entendimiento interno del bloque para negociar de forma conjunta. A su vez, tal como señala el informe Mercosur de Intal N° 14 (2009), en el contexto de crisis internacional, las negociaciones de liberalización comercial del Mercosur no mostraron avances significativos. También el estancamiento de la Ronda de Doha generó una pérdida de impulso en la Agenda Externa del Mercosur, especialmente con los países desarrollados. El mismo informe agrega que las diferentes posturas de Brasil y Argentina en torno a los productos agrícolas e industriales en la Ronda de Doha también se observa en los potenciales acuerdos bilaterales del Mercosur. Ello se traduce en un bajo dinamismo en los procesos de negociaciones y en un alcance limitado de los entendimientos logrados. Diferentes factores confluyen para que los socios menores del bloque, entre los que está Uruguay, reclamen mayor flexibilidad en las negociaciones externas, a través de la autorización a negociar en forma bilateral con otros países o bloques. En particular, Uruguay tiende a

⁴⁹ Terra, M^a Inés. (2008) op. cit. Punto 1.

⁵⁰ Giordano P.; Quevedo F, (2005) op. cit. Págs. 121-122.

intensificar su relación con EE.UU., utilizando como referencia el Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones vigente entre ambos países desde enero de 2007.

El bloque en su conjunto ha mostrado muy poco avance en sus acuerdos comerciales externos. Desde mediados de los noventa, época en la que inicia este proceso de relacionamiento con diversos países y bloques, los avances que más se destacan son el TLC con Israel (1ºTLC fuera de la región) y los Acuerdos Preferenciales de Comercio con India y SACU impulsados por la participación de Brasil en el foro de diálogo de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA). Por otra parte aparecen los acuerdos del Mercosur con países africanos como el Acuerdo Marco con Egipto, y con Marruecos; más un Acuerdo de Comercio Preferencial con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU). Los tres fueron firmados en 2004.

3.4.2 Las Negociaciones Regionales del Mercosur

Los avances en las negociaciones en el ámbito latinoamericano se limitaron a los procesos de integración en marcha. Entre ellos, se destaca el proceso de conformación de la UNASUR. Las iniciativas de integración del MERCOSUR con los demás países de la región a través de los respectivos Acuerdos de Complementación Económica (ACE), suscriptos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), exhibieron algunos avances menores, relacionados con la incorporación de los capítulos de Comercio de Servicios y de Inversiones.⁵¹ En este apartado se podrían señalar los contactos formales entre el MERCOSUR y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)⁵², se iniciaron en octubre de 2004. Pero no se buscó llegar en todos estos años a un acuerdo de libre comercio, dadas las asimetrías existentes entre ambos bloques, sino que se apuntaría a un convenio de cooperación política y económica. Por otra parte aparecen las tratativas entre el MERCOSUR y la Comunidad del Caribe (CARICOM), se encuentran en una etapa temprana. En 2009 el MERCOSUR manifestó su intención de realizar nuevas reuniones con vistas a intensificar las relaciones y avanzar hacia una mayor integración, aunque sin avances concretos.⁵³

Finalmente, en el marco regional, aparecen los Acuerdos de Complementación Económica (ACE). En el caso de Chile figura el ACE-35 con Chile. Con Bolivia el ACE-36. Por otro lado, figura ACE-58 entre MERCOSUR y Perú, en el marco de este acuerdo, en 2009 se efectuaron conversaciones para una segunda reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo. En una reunión de trabajo, el MERCOSUR presentó la propuesta de los parámetros de negociación para la incorporación del comercio de Servicios al ACE-58.⁵⁴ En relación a Colombia, Ecuador y Venezuela figura el ACE-59.⁵⁵ El ACE-62 entre Mercosur y Cuba, fue suscripto en julio de 2006 y comenzó a regir entre Argentina, Brasil y Cuba en julio de 2007. Posteriormente, se hizo extensivo al resto de los socios con la internalización por parte de Uruguay (septiembre de 2008) y Paraguay (febrero de 2009).

⁵¹ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). 2009, *Informe Mercosur*. Nº14 - Segundo Semestre 2008 - Primer Semestre 2009. BID.

⁵² El SICA esta compuesto por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

⁵³ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). 2009, *Informe Mercosur*. Nº14 - Segundo Semestre 2008 - Primer Semestre 2009. BID.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Ídem.

4. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCESOS DE INSERCIÓN

4.1 Datos estadísticos de Chile y Uruguay

En el siguiente cuadro busca focalizarse en dos aspectos que si bien parecen distantes, resultan claves al estudiar los casos de Chile y Uruguay. Por un lado el cuadro presenta los datos generales de cada país y después profundiza en educación e inserción comercial.

Cuadro 3: Tabla de datos estadísticos de Chile y Uruguay

	CHILE	URUGUAY
Población (2007)	16.634.762 personas	3.509.373 personas
Crecimiento demográfico anual	1,6% (1985-2000)	0,7% (1985-2000)
Superficie terrestre	756.630 km ²	176.220 km ²
PIB (2008)	169.573 millones de USD	32.200 millones de USD
PIB <i>per cápita</i> (2008)	10.124 dólares(2008)	10.082 (2008)
Educación		
Alfabetismo adulto	96%	98%
Matriculación neta de enseñanza primaria	86%	90%
Matriculación neta de enseñanza secundaria	78%	73%
Matriculación bruta en enseñanza terciaria	43%	38%
Comercio (*)		
<i>Importación de bienes y servicios</i>	38.401 millones de USD (2009)	5.220 millones de USD (2009)
<i>Importación de bienes y servicios, per cápita (+)</i>	2.308 USD	1.487 USD
<i>Exportación de bienes y servicios</i>	49.937 millones (2009)	5.517 millones de USD (2009)
<i>Exportación de bienes y servicios, per cápita (+)</i>	3.001 USD	1.572 USD
<i>Exportaciones chilenas no cobre (2009)</i>	17.395 millones de USD (2009)	4.413 millones de USD (2009) ■
<i>Exportaciones chilenas no cobre, per cápita (2009) (+)</i>	1.045 USD	1.257 USD●

Fuentes: Banco Central de Chile y Banco Central del Uruguay.

Para Educación: Tomado del Estudio económico de América Latina y el Caribe (2008-2009)

Para los datos de comercio: DIRECON, para Chile y de Uruguay XXI, para Uruguay

■ Exportaciones Uy No Carne

● Exportaciones Uy No Carne per cápita

Análisis del cuadro

Los datos iniciales del cuadro señalan las diferencias existentes en términos de población y superficie entre los dos países. Pasando a los datos sobre educación, se ven similitudes tanto en alfabetismo adulto como en matriculación primaria y secundaria, cosa que no se repite en el ámbito terciario, existiendo una matriculación terciaria en Chile del 43% mientras que en Uruguay es de un 32%. Sobre este dato particularmente, se refirieron algunos de los entrevistados, durante el trabajo de campo, entre ellos el Economista Roberto Pizarro (2010), quien señala

que “la estrategia de inserción que ha seguido Chile, más allá de contribuir en el plano económico y comercial, ha marcado un gran hito en lo cultural, entre ellos la educación y principalmente terciaria.” Pizarro agrega que “después de ver todo este proceso (de inserción) se puede concluir que hay otros aspectos más allá de los acuerdos, en un mundo donde los aranceles ya son relativamente bajos, y son un aporte desde lo técnico y económico. Detrás de esto hay un aporte mucho mayor para Chile y es el factor cultural: el estudiante, el profesional, el empresario y los ciudadanos en general de Chile, hoy están abiertos al mundo. Hoy todo universitario chileno puede conocer un mundo inexistente hasta hace 20 años atrás. Chile era una isla entre la cordillera y el mar. Por eso esta apertura económica tan radical no es solamente un beneficio económico sino más bien cultural. El Chile abierto al mundo abre oportunidades de universidades, de conocimientos, de tecnologías, y esto es algo que va más allá de los negocios, y que poco se dice. Hoy el joven chileno no le tiene miedo a viajar a países insospechados como Malasia para continuar sus estudios terciarios.”⁵⁶

En términos de comercio es desde donde se desprenden algunos datos claves a ser comparados. Para estos cuadros, si bien la información recabada no incluía los datos *per cápita*, se elaboran para un mejor análisis comparativo. Es así que en el dato de importación de bienes y servicios *per cápita* para 2009, es decir, cuánto significa el total importado en relación a la cantidad de habitantes; para el caso de Chile es de 2.308 USD por habitante, mientras que en Uruguay la cifra es de 1.487 USD por habitante. Esto se acentúa aun más para las exportaciones totales de bienes y servicios, donde se puede ver que en Chile del total exportado en bienes y servicios (49.937 millones de USD, en 2009) la cifra es de 3.001 USD por habitante, mientras que en Uruguay es de 1.572 USD por habitante, aproximadamente un 50% menos que Chile. De aquí se podría concluir que Chile tiene una actividad de comercio exterior más intensa en comparación a Uruguay, aún contemplándose el tamaño poblacional de ambos países.

Pero si a esta información de las exportaciones chilenas se le quita el cobre, se llega a que Chile exporta en bienes y servicios, según datos de Direcon para todo el año 2009, unos 17.395 millones de USD, lo que terminaría significando unos 1.045 USD de las exportaciones (no cobre) por habitante. Al comparar este nuevo dato de la exportación de Chile (no Cobre) con el total de las exportaciones uruguayas, se puede ver que si bien no existe una diferencia importante (en datos *per cápita*), se llega a un número menor del total exportado en bienes y servicios *per cápita* por Uruguay.⁵⁷ Lo que confirma el importante peso que tiene el cobre en la canasta exportadora de Chile, significando más del 60% del total exportado de bienes y servicios para 2009, según los datos oficiales analizados.

Si a su vez a Uruguay se le quitan las exportaciones de carne y despojos comestibles, el capítulo más importante de la casta exportadora del país (NCM 02), pasaría a exportar 4.413 millones de USD, lo que significaría 1.257 USD por habitante. Ante estos datos se puede ver que, incluso quitándole a las exportaciones totales de Uruguay, los montos exportados de carne y despojos comestibles, el país estaría con niveles de exportaciones *per cápita* más elevados que los de Chile sin el cobre. Es importante resaltar que mientras el peso del cobre

⁵⁶ Entrevista personal realizada por el autor al Sr. Roberto Pizarro en abril de 2010 en Santiago de Chile. Pizarro es Economista, académico y político socialista chileno. Ex Ministro de Planificación y Cooperación de Chile durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Rector de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

en la canasta de exportación chilena es mayor al 60%; carnes y despojos, dentro de la canasta exportadora de Uruguay, siendo el capítulo de más peso, significa un 20%. Demostrando la buena diversificación de productos exportados para el caso uruguayo. Sobre el peso del cobre en la economía chilena, el economista estadounidense Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía (2001) ha señalado: “Cada vez que vengo (a Chile) hay más Tratados de Libre Comercio, pero no hay nada nuevo que vender. Siguen vendiendo lo mismo. Cuando se crece 4% con el mejor precio histórico del cobre, no se está creciendo, se va para abajo. Vine a Chile hace tres años y quedé preocupado. Vuelvo hoy, y ahora sí que estoy muy preocupado, porque no veo que Chile tenga una estrategia de país.”

Pero por otra parte, en relación al peso del cobre, desde Chile también se tiene otra visión que no se debe dejar de lado. Hugo Baierlein (2010) entrevistado para este trabajo, señala: “sobre la diversificación de la canasta exportadora de Chile y el peso natural del Cobre somos consientes. Pero también se debe resaltar algo que es muy importante, como fue el poder lograr pasar de 2003 a 2008 a tener 1000 productos nuevos en esta canasta. Creo que el secreto está en que Chile mientras negocia va haciendo misiones empresariales, participación en ferias y ruedas de negocio. Con fondos del BID a partir de 2007 hemos hecho macro ruedas de negocios. Consisten en que en vez de ir nosotros a venderle a Europa, traemos a los vendedores de Europa a Chile. A los grandes consorcios, a los grandes *retails*, entonces las empresas no viajan, ahorramos plata y a su vez traemos nuestros posibles mejores clientes. A través de nuestras oficinas comerciales los contactamos, les pagamos los pasajes, la estadía y traemos a los que compran. Esto ha sido un éxito rotundo. Esto nos ayuda a exportar más productos. Si a esto le agregamos el número de empresas, vemos que tenemos el doble de empresas exportadoras que hace algunos años. Todo esto creo que pasa por una buena gestión, por la calidad y por potenciar a las PYMES. Lógica que aun nos falta terminar de desarrollar. Nuestros acuerdos no tocan el tema cobre, nuestra inserción es para seguir diversificando nuestras exportaciones más allá del cobre.”⁵⁸

4.2 Herramientas para comprender la experiencia chilena

Al considerarse los datos estadísticos uno puede confirmar que Chile es un país bien posicionado y destacado en América Latina en términos económicos y comerciales. Así mismo, se pueden ver que no son datos que reflejen una situación ideal, o al menos lejana a la que se encuentra un país como Uruguay. Por tanto, quedaría claro que para comprender la experiencia chilena de crecimiento económico y tratar de encontrar una respuesta para entender las principales razones del desarrollo social, político y económico, no basta solamente un análisis cuantitativo que presente datos estadísticos. Resulta necesario entonces, explorar las reformas realizadas en Chile y algunos hechos específicos que ayuden a comprender las bases de lo que hoy ha contribuido a la formulación de una estrategia país de inserción en el mundo.

4.2.1 Chile: ¿desarrolla o adapta una estrategia de inserción comercial?

⁵⁸ Entrevista personal realizada por el autor al Sr. Hugo Baierlein, en abril de 2010 en Santiago de Chile. Baierlein es Gerente de Comercio Exterior de la Sociedad de Fomento Fabril de Chile.

Este apartado plantea un aspecto que sirve de base para formular el análisis sobre la posibilidad de replicar el caso chileno de inserción comercial externa. Resulta necesario entonces analizar si Chile adapta una estrategia de inserción comercial o es pionero al desarrollarla, porque de confirmarse la segunda hipótesis no habrían datos previos para visualizar el proceso utilizado por Chile para implementar un modelo previamente desarrollado.

De las diversas fuentes consultadas, se desprende que en Hong Kong, el escocés John Cowperthwaite, seguidor de Adam Smith, implementó durante los años cincuenta y setenta políticas de apertura económica que permitieron que aquella península se convirtiera en un ejemplo mundial de crecimiento sostenido. En estos mismos años, los planes en Taiwán para fortalecer la industria e incrementar las exportaciones alcanzaron su apogeo. Algo similar acontecía en Corea del Sur. En Singapur hay otra expresión de lo mismo, que demostró cómo se pasa del tercer al primer mundo en una generación.⁵⁹ Otros ejemplos pueden ser el de Alemania y Japón, que se levantaron sobre la base de los estímulos del mercado y del dinamismo de la iniciativa privada. En la búsqueda de otras experiencias, previas a la desarrollada por Chile en materia de apertura de mercado, resulta importante citar el caso irlandés, denominado por algunos analistas como el “*milagro celta*”, que si bien muchos lo explican a través del ingreso de Irlanda a la Unión Europea en 1973 y la ayuda económica de este bloque en los años siguientes, analizándose en profundidad el proceso del desarrollo irlandés se puede ver que la apertura económica de Irlanda había comenzado mucho antes del ingreso del país a la UE, cuando tras varias décadas de nacionalismo político y proteccionismo comercial, Irlanda había firmado un acuerdo de libre comercio anglo irlandés con Gran Bretaña en 1965.⁶⁰

Tras estos ejemplos se puede comprender afirmaciones como la de Büchi (2008) quien señala que “Chile no descubrió la pólvora. La verdadera ruta al desarrollo era conocida hacía mucho tiempo. La originalidad de la experiencia chilena, por lo mismo, no radicó en los contenidos del programa económico. Radicó más bien en el coraje de haber emprendido un rumbo solitario y difícil cuando toda América Latina caminaba en dirección opuesta.”⁶¹ En donde sí se debe destacar a Chile como pionero por su apertura de mercado, es en América Latina al desarrollar un programa real de apertura y desgravación arancelaria mientras que en otros países de la región aún se continuaba con políticas conservadoras en materia de comercio internacional. Vale resaltar, a su vez, que Chile no solo fue pionero en la región en materia de apertura de mercado. Algunos estudios dan cuenta de que “si bien Chile suele ser presentado como modelo de una economía rescatada gracias a la energía del mercado, ha de tenerse en cuenta que en otro tiempo fue también vanguardia en la región, pero vanguardia de estatismo y de hipertrofia del sector público. En 1973, un 85% de toda la producción minera del país estaba ligada a empresas estatales. Un 70% del transporte y un 40% de la industria se vinculaba al Estado.”⁶² Aspectos estos, que hablan mucho del *carácter* que tiene Chile como país y con un sentido emprendedor importante al momento de afrontar las reformas, antes inexploradas en economías cercanas.

⁵⁹ Büchi, Hernan (2008). “*La transformación económica de Chile. El modelo del progreso.*” 2008, Edición El Mercurio – Aguilar. Santiago de Chile. Pág. 50-51.

⁶⁰ Oppenheimer, Andrés (2006) “Cuentos Chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina.” Editorial Sudamérica. Buenos Aires, Argentina. Pág. 95.

⁶¹ Büchi, Hernan (2008) op. cit. Pág. 50.

⁶² Büchi, Hernan (2008) op. cit. Pág. 67. Larroulet, Cristian (1984). “*Reflexiones en torno al estado empresario en Chile.*” Estudios Públicos, N° 14. Santiago, Chile. Pág.184.

4.2.2 ¿La Estrategia de Inserción de Chile es un caso replicable?

Definidas las características principales de la estrategia chilena de inserción comercial, es válido analizar ahora si la misma puede ser replicada en un país como Uruguay. Ante esta interrogante, durante el trabajo de campo en Chile, las respuestas obtenidas por diferentes expertos han sido muy diversas, pero con un denominador común: de ser replicable esta experiencia, Uruguay podría ser uno de los países que encabezaría la lista para poder llevarla a cabo esta experiencia, por la similitud que existe entre ambos países.

El ex Presidente de la República de Chile (1990-1994), Sr. Patricio Aylwin, señala que Uruguay y Chile, “son las dos naciones latinoamericanas más parecidas tanto en su evolución institucional, en su vocación democrática, como en los aspectos importantes de nuestra cultura. En consecuencia, creo que en los caminos seguidos somos muy hermanos.”⁶³ Por otra parte el ex Presidente de la República de Chile entre 1994 y 2000, Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, entrevistado para este estudio, señala que “al mirar hacia Uruguay y Chile uno ve que tenemos el mismo problema, somos países pequeños y no somos potencia ni por el número de población, ni por el tamaño del país, ni por los productos que tenemos. Entonces, eso nos exige trabajar mucho más y tener instituciones mucho más asentadas. También tener mayor estabilidad, equilibrio social y una clase media pujante como es el caso de Uruguay. Por eso aunque no representamos a estas grandes potencias, más allá que en las líneas del pensamiento, somos dos países que tenemos una visión que es muy respetada en el mundo. Somos países con historia, tradición democrática y un desarrollo institucional y social muy potente. Creo que desde lo comercial, Uruguay al ver la experiencia de Chile, si no se le dan las condiciones para trabajar en forma regional hay que trabajar de forma individual. Sí se debe aprovechar todos los espacios, lo regional y multilateral como la OMC en la que estamos todos. Pero eso hoy día no es suficiente. Si nosotros hubiéramos esperado al Mercosur, hoy día no tendríamos el acuerdo con la Unión Europea, con Estados Unidos ni tampoco la presencia que tenemos hoy en APEC.”⁶⁴

4.2.3 Modernización del Estado en Chile: el punto de inicio

Afirmar que seguir la estrategia de inserción comercial de Chile implica únicamente firmar más Tratados de Libre Comercio sería seguirla en un 10% o menos. Siendo este ejemplo mencionado, solamente la punta de un iceberg mucho mayor.

Reafirmando lo antes mencionado, un estudio de Giordano y Quevedo (2005) señala que, implementar una estrategia de desarrollo en la cual la inserción en los mercados internacionales tenga un rol destacado supone adoptar una política de Estado ambiciosa y consistente que apunte a distintos frentes estratégicos simultáneamente. En el plano nacional es oportuno disponer de un marco institucional sólido por medio del cual el Estado pueda apoyar los procesos de internacionalización del sector privado. Paralelamente, es necesario adoptar políticas macroeconómicas orientadas a mantener la competitividad de la oferta exportable. Asimismo es necesario que las políticas microeconómicas provean

⁶³Entrevista personal realizada por el autor al Sr. Patricio Aylwin, en Santiago de Chile, el 21 de abril de 2010.

⁶⁴Entrevista realizada por el autor al Sr. Eduardo Frei, en su residencia por el autor, el 19 de abril de 2010. Santiago, Chile.

incentivos para lograr mayor competitividad respetando criterios de eficiencia económica. Complementariamente, las políticas comerciales y las negociaciones internacionales, implementadas tanto como instrumento nacional como con instrumentos regionales, deberían promover la eficiencia, la apertura de los mercados, la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones.⁶⁵ De aquí se desprende que una estrategia de inserción comercial exitosa es el resultado de un conjunto de políticas que unen previamente a los diferentes eslabones que constituyen a la economía de un país. Ante todo, se debe entender que una estrategia de inserción no es un hecho aislado dentro un país, sino que la consecuencia de una política de Estado que se haya definido previamente. Para implementar esto, las diferentes experiencias estudiadas muestran que se hace necesaria una profunda modernización de la gestión estatal. En el caso chileno, este proceso se vuelve a confirmar.

Casi de forma paralela a la modernización del Estado realizada en Chile y también como complemento de ésta, hubo tres factores claves que no se deben dejar de mencionar. Primero, una voluntad política de restablecimiento de una economía que fue viable y congruente con las aspiraciones de bienestar del país. Segundo, fomentar la profesionalización de los gabinetes. Entendiendo que cualquier proyecto de gobierno que busque modernizar la gestión de un país, no depende solamente de un hombre, sino de centenares o miles de personas que trabajen con el mismo objetivo. Y tercero, una mística para hacer las cosas que fue capaz de trascender las individualidades y toda suerte de personalismos. De una u otra forma todos fueron parte y agentes de un todo mayor, que ni siquiera era el equipo económico, ni el régimen militar, sino la idea de un Chile por fin rescatado de la mediocridad y en condiciones de hacer efectivas las inmensas potencialidades de sus recursos y -más que eso- de su gente.⁶⁶

El proyecto que se concibió en Chile se tradujo en un plan que fue verdaderamente muy programático y realista. No tuvo nada de sobrenatural. Se basó en abrir la economía chilena al mundo y revitalizar un sector privado que languidecía. Se instauró un sistema de arancel único para las importaciones y se privatizaron empresas estatales.⁶⁷ La lista de iniciativas que se adoptaron es inagotable: a) contener la inflación, b) crear un Banco Central Autónomo, c) equilibrar las cuentas fiscales, c) abrir espacios al sector privado, d) crear un nuevo sistema de pensiones, e) descentralizar la educación, f) desarrollar sistemas de apoyo a los más necesitados con énfasis en el capital humano, entre otras tantas políticas.⁶⁸ Pero la modernización del Estado no se limita a determinados puntos de una agenda. Sino que se trata de una tarea en la que siempre debe quedar algo pendiente.⁶⁹ Chile no escapa a esta afirmación, encontrándose aún muchas áreas en las que todavía queda mucho por hacer. Pero en lo que Chile fue verdaderamente exitoso es en haber podido definir de forma clara su objetivo nación, el que se resume en una breve frase: *ser un país desarrollado*. De aquí que en los lineamientos generales, ningún chileno tiene dudas sobre la meta que pretende alcanzar el país, sino que más bien el debate pasa por el cómo llevar a la práctica algunas políticas para sectores específicos. Pero lo importante es resaltar que el primer paso Chile ya lo ha dado y es definir hacia dónde quiere llegar.

⁶⁵ Giordano P.; Quevedo F, (2005). "Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo del Uruguay". Capítulo III de la Publicación "Una Nueva Era de Crecimiento Económico en Uruguay" BID. Montevideo, Uruguay. Pág. 2.

⁶⁶ Büchi, Hernan (2008). op. cit. Pág. 155-157.

⁶⁷ ídem.

⁶⁸ ídem.

⁶⁹ ídem.

Algunos estudios confirman que hay crecientes señales de que la sociedad chilena ha identificado con un razonable grado de acuerdo los desafíos estratégicos que se plantea la senda del desarrollo. Sin embargo, existen dudas de sobre la capacidad de enfrentarlos con éxito y, en particular, de generar acuerdos indispensables que permitan despejar los obstáculos que impiden avanzar en las reformas deseadas. Por ejemplo, en el marco de la Encuesta de Desarrollo Humano (2009), frente a la pregunta sobre cuál es el principal obstáculo para mejorar la calidad de vida en Chile, sólo 1 de cada 4 personas responde que faltan buenas ideas, mientras que las 3 restantes expresan que habiendo buenas iniciativas no saben llevarlas a la práctica. En otras palabras, en Chile se tiene mayor urgencia por hacer bien lo que ya ha se definido previamente, que en indagar nuevos rumbos para alcanzar los objetivos como nación.⁷⁰Toda la información señalada previamente sobre la modernización del Estado chileno se resume en el siguiente cuadro de elaboración propia:

Cuadro 4: Las puntos claves de la modernización del Estado en Chile



Cuadro de elaboración propia compilando la información de las diversas fuentes consultadas sobre la Modernización del Estado en Chile.

Como conclusión final acerca de la Reforma del Estado en Chile, de gran amplitud y complejidad, se toman las palabras de Hernán Büchi (2008), en la que señala: *“En materia de reformas, al buscar transportar el modelo de Chile a otros países, es valido considerar que los principios podrán funcionar igualmente bien en cualquier parte, pero seguramente las modalidades tendrán que ser diferentes. Chile no es un modelo que se puede trasplantar de un macetero a otro con absoluta impunidad. Justamente la lección chilena va definitivamente por otro lado. Por el lado de comprobar que no hay problemas que sean insuperables. De demostrar que la solución a los males endémicos de una sociedad no dependen de terceros países, ni de la ayuda externa ni mucho menos de la supuesta “solidaridad internacional”; depende solo del esfuerzo que haga cada país por sí mismo para corregir sus desequilibrios y superar las adversidades.”*⁷¹

⁷⁰ Marshall, Jorge (2009). “La reforma del estado en Chile: visión y proceso”. Documentos/CADAL. Año VII Número 108. 9 de diciembre de 2009. Pág. 2.

⁷¹ Büchi, Hernan (2008) op. cit. Pág. 155-157.

4.3 Modernización del Estado en Uruguay: una base imprescindible

Diversos estudios ya han señalado que Uruguay previo a definir cualquier línea estratégica en las distintas áreas productivas del país, debe encarar una profunda modernización del Estado. Es válido resaltar que durante el transcurso de este estudio, Uruguay comienza a debatir entre muchos actores de la sociedad, un primer borrador diseñado por el Gobierno del Presidente José Mujica, denominado “*Los ejes e instrumentos del fortalecimiento institucional del Estado*”, y fue presentado en sociedad el viernes 2 de julio de 2010, tras una Sesión de Ministros. Según señala Alberto Breccia, Secretario de la Presidencia, los lineamientos de estas primeras iniciativas para una Modernización del Estado, planteadas en dicho documento, sólo apuntan a los trabajadores de la administración central y busca crear un nuevo estatuto del funcionario público, prohíbe que personal contratado pase a ser presupuestado⁷², entre otros aspectos relacionados a esta temática. Si bien está primera línea de reflexión con la que el Gobierno inicia un camino hacia la modernización del Estado no abarcan el tema analizado por esta investigación, es válido señalarlo para confirmar que desde el Gobierno ya existe una intención explícita para avanzar en este sentido.

Buscando profundizar sobre la conexión existente entre la modernización del Estado y la definición de una estrategia de inserción, es muy importante señalar que diversos estudios sobre el tema, señalan que la elaboración e implementación de una estrategia de inserción del Uruguay, es un aspecto central en toda proyección del país hacia el largo plazo. Un documento elaborado por el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) publicado en 2009 considera viable el inicio de un camino de desarrollo similar al de Chile.⁷³ Ernesto Talvi (2009), director del CERES, en una entrevista realizada por el programa En Perspectiva (Radio El Espectador, 8 de octubre de 2009) instó a empezar a cerrar brechas que separan a Uruguay de los países más prósperos, aprendiendo de las experiencias de naciones pequeñas y exitosas como Irlanda, Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia y Chile. Según el estudio de CERES (2009), “Uruguay debe encarar siete reformas básicas que apunten a: asegurar la estabilidad macroeconómica, profundizar la inserción internacional, reducir los impuestos que gravan excesivamente la actividad productiva y el empleo, mejorar la calidad de los servicios públicos, flexibilizar las relaciones laborales, mejorar significativamente la calidad del sistema educativo y combatir la marginalidad.” Finalmente una afirmación de este mismo estudio de CERES que resulta central para esta investigación es que “Uruguay no ha crecido de forma sostenida por no tener una estrategia interna e integral de desarrollo que desarticule las barreras que frenan la prosperidad y se pueda crecer sostenidamente a tasas elevadas, por encima de las que está teniendo el mundo desarrollado, como está pasando en Chile que en el 90´ tenía el mismo ingreso por habitante que Uruguay y hoy tiene un ingreso por habitante 40% superior al de nuestro país, apenas 20 años después. Y si se proyecta el crecimiento de Chile para los próximos 25 años, va a estar entre los países más prósperos del planeta.” Finalmente se afirma que “Uruguay estaría en condiciones de hacer lo mismo o más que lo que ha hecho Chile.”⁷⁴

⁷² Programa En Perspectiva Radio El Espectador (2010), entrevista a Alberto Breccia. “*Necesitamos un Estado ágil, eficiente, fuerte, con mucho músculo*”. 19.07.2010. Montevideo, Uruguay.

⁷³ Programa En Perspectiva Radio El Espectador (2009), entrevista a Ernesto Talvi. “*Instituto Ceres considera viable el inicio de un camino de desarrollo similar al de Chile*.” 08/10/2009. Montevideo, Uruguay.

⁷⁴idem.

Por otra parte, la Ec. María Dolores Benavente (2006), también se ha expresado en relación a este tema diciendo que “pese a los buenos resultados -en Uruguay- hace falta una estrategia País”⁷⁵. Por otra parte, la Economista afirma que “resulta necesario para Uruguay coordinar efectivamente una política de conquista de nuevos mercados y con nuevos productos.” Agrega que “la solución esta en manos del gobierno. Siendo una estrategia de Estado que debe trascender las diferentes administraciones. Una política de inserción internacional que diga claramente adónde vamos. ¿Vamos a Uruguay Natural? ¿O vamos a Uruguay Tecnológico?”. Benavente concluye diciendo que “debe haber una definición, y más que una coordinación, una unificación y superación de dependencias que estarían de más actualmente.”⁷⁶

Tomando el documento final del encuentro denominado “*Ejes para el desarrollo del Uruguay 2015*”, organizado por Cámara de Representantes y la Universidad de la República en 2007, se puede subrayar algunos aspectos importantes en relación a la inserción internacional del país. Este documento plantea que “en términos de contenidos y definición de estrategias para la política exterior, no cabe duda que el país, como tantas veces se ha dicho debe jugar en varios frentes, lo que por cierto no inhibe sino que respalda su opción por radicar su eje de acción en y desde la región.” También agrega que “el país debe desplegar, en solitario o en forma asociada, acciones e iniciativas en lo bilateral (con Argentina y Brasil, pero también con Estados Unidos y Rusia), en lo regional (con prioridad en ser usina y factor de equilibrio en el Mercosur y en la Cuenca del Plata), el lo multilateral (buscando amplificar su voz necesariamente agrupando en bloque con otros próximos en términos programáticos, en foros como el de la OMC o en el sistema de Naciones Unidas).” El documento señalado, concluye diciendo que “el país debe desarrollar estrategias en todos esos escenarios pero siempre desde la región y nunca contra la región, buscando las flexibilidades de una concepción de auténtico “regionalismo abierto” pero privilegiando siempre al bloque regional como instrumento idóneo para plantear una mejor inserción internacional en la vastedad de sus objetivos y alcances. Es en este sentido –agrega el documento– al Uruguay no le sirve cualquier Mercosur, por ejemplo, uno que restrinja los desarrollos industriales a Argentina y Brasil, que no atienda de manera consistente las asimetrías entre sus Estados Parte, que se suponga una “zona ampliada de sustitución de importaciones” y no tenga una acción proactiva en una agenda externa común vigorosa.”⁷⁷

Por otra parte, el estudio de CERES antes citado, menciona que el aspecto más importante de una Reforma del Estado, pasa por profundizar la inserción internacional del país.⁷⁸ En este sentido se recuerda que “a diferencia de Chile que es miembro asociado al Mercosur, Uruguay es Miembro Pleno. En este aspecto lo que se necesita es “una dosis de realismo” y se agrega que “el Arancel Externo Común, la Unión Aduanera y la Política Comercial Común del Mercosur, hoy son un mito. Entonces, reconociendo estos aspectos, se debería profundizar y perfeccionar al Mercosur como zona de libre comercio, lo que liberaría a los países, y en particular a Uruguay, para firmar acuerdos bilaterales de comercio con terceros países como lo ha hecho Chile, y a llevar una política arancelaria

⁷⁵Revista Somos Uruguay (2006). Entrevista a la Ec. María Dolores Benavente. “Pese a los Buenos resultados hace falta una estrategia de País”. Año II, Nº 7. Dic. de 2006. Montevideo, Uruguay. Págs. 20-25.

⁷⁶Idem.

⁷⁷Cámara de Representantes y la Universidad de la República (2007) “*Ejes para el desarrollo del Uruguay 2015*”. Encuentro Nacional organizado por Cámara de Representantes y la Universidad de la República. Documento Área Temática No. 6. 20 de setiembre de 2007. Montevideo, Uruguay.

⁷⁸Programa En Perspectiva Radio El Espectador, entrevista a Ernesto Talvi op. cit.

independiente de la del resto de los países del Mercosur.”⁷⁹ Por otra parte, Talvi agrega que “Brasil esta muy cerca de que sus intereses estratégicos se alineen con esta propuesta (de profundizar al Mercosur como ZLC), Brasil esta sumamente preocupado por el retardo que ha tenido el Mercosur en integrarse y hacer acuerdos con los mercados más desarrollados, porque está teniendo una enorme competencia con India y China. El propio Brasil se beneficiaría con que el Mercosur se transformara en una Zona de Libre Comercio. Nadie estaría hablando de un divorcio -concluye Talvi-, sino del reconocimiento de una realidad que no existe, que es la del mercado común y la del arancel externo común, que está perjudicando enormemente a Uruguay y hoy también a Brasil.”

En relación a la Inserción del País, Giordano y Quevedo (2005) señalan como un aspecto central la definición del alcance geográfico. Agregando que “la profundización del Mercosur es un activo estratégico a condición de que se eliminen rápida y creíblemente las barreras al libre comercio interregional que inhiben los flujos comerciales y reducen los incentivos para la localización de la inversión extranjera directa.”⁸⁰ Sobre la política comercial común frente a terceros países Giordano y Quevedo, señalan que “se debería promover mayor eficiencia económica y generar una mayor expansión de los flujos de comercio extra regional. Es con más Mercosur -es decir con un Mercosur que promueva el acceso a los mercados regionales y externos- que Uruguay resolverá el desafío de la excesiva dependencia de una región caracterizada por un alto grado de inestabilidad macroeconómica.” El mismo documento agrega que “deben efectuarse acciones regionales complementarias con un Mercosur que responda adecuadamente a las necesidades de Uruguay, lo que resultaría un activo importante para la estrategia de inserción del país.”⁸¹

Por otra parte, un estudio de Abreu (2006)⁸² menciona algunos conceptos que se consideran claves para concluir con este punto y también presentan las bases para formular las conclusiones generales que se presentan en el siguiente capítulo. Abreu (2006) señala que “la participación en el Mercosur será, en todos los casos, un elemento de primera magnitud en la estrategia de desarrollo e inserción del Uruguay. Sin embargo, lo que pueda suceder en el Mercosur no depende de nuestro interés y nuestra voluntad, sino de las decisiones de todos los socios, en las cuales hasta ahora han prevalecido los intereses y enfoques de Brasil y Argentina.” Por otra parte Abreu agrega que “la formulación de la estrategia tiene dos pilares. Por un lado, el crecimiento basado en la inversión y la exportación de bienes y servicios y orientado al incremento del empleo, del ingreso distribuido y de la disponibilidad de recursos para apoyar los programas de tratamiento de la pobreza y la marginalidad. Por otra parte, la sustentabilidad del crecimiento, que depende de la mejora continua de la productividad y la competitividad, de la adecuación de la estructura productiva de bienes y servicios, del fortalecimiento de las empresas, de la educación y de la atención de los demás factores de vulnerabilidad que afectan la economía uruguaya. Por otra parte, el análisis de Abreu agrega que “para Uruguay la mejor configuración del Mercosur, es la recuperación de los objetivos y expectativas originales de formación de una unión aduanera y un mercado común, que constituyan el ámbito para la mejora de la competitividad y de las condiciones de inserción en la economía global,

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Giordano P.; Quevedo F, (2005). “Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo del Uruguay”. Capítulo III de la Publicación “Una Nueva Era de Crecimiento Económico en Uruguay” BID. Montevideo, Uruguay. Pág. 78-82.

⁸¹ Ídem.

⁸² Abreu, Sergio. (2006). “Inserción Externa del Uruguay. Una visión política y estratégica”. Montevideo, Uruguay. Pág. 22.

complementado por tratamientos efectivos de las asimetrías. La prioridad del Mercosur debe ser el sinceramiento de los Estados Partes entre sí, para definir un proceso creíble con reglas estables y respetadas, seguridad jurídica y políticas, y un equilibrio en sus compromisos”⁸³. Finalmente, Abreu concluye diciendo que “la gran tarea es recuperar la responsabilidad de los socios del Mercosur hacia la sociedad y practicar la disciplina del tratamiento colectivo y la transparencia de las decisiones nacionales que pueden afectar al conjunto.”

De todas estas expresiones se pueden encontrar dos posibles opciones básicas para la inserción comercial del Uruguay. Por un lado, aparece la opción que mantendría a la integración regional a través del Mercosur como plataforma para la inserción externa, con una flexibilización de la política comercial común y la negociación conjunta, para buscar vinculaciones con terceros países que contribuyan a atenuar la vulnerabilidad y la sustentabilidad del desarrollo económico nacional. En este caso, las vinculaciones con terceros países no se concebirían como un elemento residual de la estrategia de inserción externa, sino como un componente equilibrador de las relaciones asimétricas dentro de la región. Por otra parte, estaría la opción que se asocia a la continuación del estancamiento y las indefiniciones del Mercosur, y la misma buscaría establecer un ámbito de seguridad y estabilidad de los vínculos económicos, al que concurrirían el Mercosur, las relaciones bilaterales con los países vecinos, la participación en el sistema multilateral y los acuerdos sobre comercio e inversiones con terceros países.⁸⁴

Es válido resaltar como conclusión de este capítulo, un punto central del análisis de Abreu, donde se señala: *El abandono del Mercosur no es una opción para Uruguay, como no lo fue el quedar fuera del mismo cuando se constituyó. Lo que debe discutirse y definirse es cuál es el mejor Mercosur para Uruguay, dentro de las posibilidades de negociación que hoy pueden preverse, y cuáles son los roles que puede jugar el Mercosur en la estrategia de inserción externa.*⁸⁵

Por otra parte es importante resaltar las declaraciones del Canciller de Uruguay, Luis Almagro, de julio de 2010, en su comparecencia a la Comisión de Hacienda del Senado, donde señaló: *“Para nosotros es muy importante el respeto de la normativa Mercosur y su aplicación. Consideramos que la bilateralidad no es el mejor instrumento porque, de lo contrario, estaríamos dando pasos hacia atrás en la consolidación del mercado ampliado”*⁸⁶, por otra parte agregó que *“la realidad indica que no hay muchos países que estén haciendo cola en este momento para negociar bilateralmente con el Uruguay”*, de esa manera, justificó que el país no pida flexibilidad al Mercosur para negociar acuerdos comerciales con terceros Estados. Es por eso que Uruguay insistirá en que el bloque negocie con otros bloques económicos o países. En este mismo sentido, el Vicepresidente de la República, Danilo Astori, señaló en la tercera Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento en Ginebra que *“no es concebible una inserción internacional del Uruguay sin que el proyecto Mercosur ocupe un lugar fundamental, no como estación terminal, sino como plataforma de lanzamiento”*.⁸⁷

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Ídem.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ Diario El País (2010) “Mercosur: Uruguay defiende su régimen y critica bilateralidad Posición. Quiere mantener la admisión temporaria de exportaciones.” Artículo de Diario El País de Fabián Tiscornia. El 20.07.2010. <http://www.elpais.com.uy/10/07/20/pecono_502933.asp>.

⁸⁷ Ídem.

5. CONCLUSIONES

A la luz de todo el análisis desarrollado en las secciones precedentes, en este punto de la investigación se presenta las conclusiones a las que se arriba después de todo este proceso de investigación. Aquí se detallan los resultados de cada capítulo y finalmente se presentan los diez resultados finales con los que se concluye este trabajo. Es válido resaltar que al ser este trabajo un extracto de un documento más amplio, aquí también se señalan conclusiones del documento general, que resultan clave mencionarlas para una comprensión del tema desde todas sus dimensiones.

□ **Conclusiones sobre la Inserción Comercial Externa de Chile.**

En relación a la política comercial externa de Chile se puede concluir que la misma se justifica y comprende al analizar su historia económica y su realidad geopolítica, que configuran sin lugar a dudas el sentido de ser de la experiencia chilena hacia el desarrollo económico, dentro de la cual la estrategia de inserción comercial externa juega un papel preponderante. Un primer aspecto que aparece como central en la historia de Chile de los últimos años, es el Régimen Militar iniciado en setiembre de 1973 que derroca al Presidente Salvador Allende. Época sobre la que se puede concluir que más allá de las connotaciones sociales y políticas que encierra un Gobierno de estas características, para el caso de Chile fueron años en los que se marca un hito de suma trascendencia para el proceso de transformación económicos y comerciales.

Del análisis de todo este proceso de inserción internacional transitado por Chile, se puede concluir que el país ha pasado por tres etapas que fueron configurando lo que hoy se ha transformado en una estrategia definida y consolidada:

- **ETAPA PREVIA AL RÉGIMEN MILITAR** – En un primer momento, previo al Gobierno Militar, en los años que van de la década del 60' al 70', existió una clara intensión del país por sumarse al proceso integracionista que empezaba a desarrollarse en América Latina a través de la creación de la ALALC en el año 1960. Durante esta misma etapa se crea la Corporación Andina de Fomento en 1968, y un año después la conformación del Grupo Andino o Pacto Andino. Así mismo, es válido resaltar que si bien desde el Gobierno se buscaba profundizar con este proceso de integración, desde el plano comercial hasta entrado los años 70` la estrategia de desarrollo de la economía chilena se basó en la industrialización y la sustitución de importaciones, lo que se expresaba en una economía muy protegida con aranceles aduaneros elevados y diversas restricciones no arancelarias, una discriminación entre las inversiones nacionales y extranjeras, control de divisas y diferentes tipos de cambio, con un sistema financiero con normas crediticias rigurosas.
- **APERTURA UNILATERAL DE MERCADO** – En el año 1973, con el inicio del Gobierno Militar, se realizó una reforma radical del Estado para favorecer una economía de mercado, donde la nueva estrategia de desarrollo pasó a ser disminuir radicalmente la intervención del Estado en el libre juego de las fuerzas del mercado y donde la inserción económica de Chile pasa a ser un

componente central de todas estas reformas. Así mismo, se cambia el foco en relación a los que se venía haciendo previamente, pasándose a una integración del país hacia al mundo y no hacia América Latina, ni menos hacia la subregión andina. Aquí se inicia un proceso de apertura unilateral mediante una importante lista de medidas económicas y financieras. Es en este periodo donde se destaca como un hecho clave el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena en el años 1976, donde no solo dejaba de ser parte del Grupo Andino, sino que también de un modelo de integración a través de bloques regionales, sobre el que jamás volvería a profundizar. Es valido resaltar que por todos estos años de Gobierno Militar, Chile debió seguir un camino de apertura unilateral principalmente por el aislacionismo político que generó este proceso.

- **NEGOCIACIONES BILATERALES** – A partir de los años noventa, los gobiernos democráticos impulsaron un nuevo camino de inserción comercial externa, fundado en las negociaciones económicas bilaterales. Proceso dentro del cual se pueden diferenciar tres etapas en términos de focalización geográfica de las negociaciones:

- *Iniciada la década del 90` las negociaciones se concentraron en América Latina. Se negoció con los países andinos, con México, con el Mercosur y con Centro América.*

- *A fines de la década del 90` se negocio con las principales economías del mundo a la vez, con EEUU y Europa.*

- *En la actualidad (a partir del año 2000) existe un fuerte foco en Asia a través de APEC.*

Del análisis de esta última etapa de inserción internacional de Chile basada en la bilateralidad de sus negociaciones, también se han podido ver reflejadas estas características de los diferentes focos geográficos, en los planes de gobierno de la Concertación. Si bien fueron Gobiernos que se basaron en un plan general de apertura ya consensuado, se pueden distinguir algunas características específicas de cada período, que se detallan a continuación:

- **Durante la Presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994)** se puede concluir que el foco estuvo básicamente en la reestructura democrática. La inserción del país fue más bien política, buscándose el reposicionamiento en términos de imagen y presencia que por los últimos años Chile había perdido. Es válido resaltar que el país había vivido un total aislacionismo político, que se intensificaba aun más con el sentido isleño de Chile en términos geográficos. El comercio internacional, fue más bien un tema de exploración técnica que de agenda presidencial. Así mismo, es durante este período donde se empieza a confirmar que el instrumento de los tratados de libre comercio podría ser muy importante para Chile. Durante la Presidencia de Aylwin también se confirma que ya no resultaría rentable para Chile únicamente una apertura unilateral, ante una situación económica interna que todavía mostraba cierta debilidad. Más aún cuando el país comenzaba a reconstruir un activo clave para la inserción, que era la presencia política en la región y el mundo. Fue bajo estas bases que se dejo trazado el plan de inserción que se ejecutaría en los siguientes períodos con Presidentes de la Concertación.

- **Durante la Presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)** será cuando se establece formalmente el Regionalismo Abierto en todas sus dimensiones. Fueron años en los que Chile ingresa a la APEC, comienza las negociaciones en doble frente con la Unión Europea, Estados Unidos, y con el resto de los países de América Latina. A su vez empieza a trazar los primeros lazos bilaterales con Asia. Es en este período donde se podría identificar la consolidación final para seguir un camino de negociaciones bilaterales para la inserción comercial externa de Chile.

- **Durante la Presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006)** es donde se concluyen y firman los grandes Acuerdos Comerciales. Siendo éste, el período en el que se firmó el tratado con la Unión Europea y con Estados Unidos. Pero también se consolidó el foco en Asia a través de la firma de un TLC con Corea en el 2003 y China en el año 2005. Por otra parte, también se pudo constatar que durante estos años Chile contó con un importante protagonismo en la escena multilateral, llegando a conseguir la subdirección de la OMC.

- **Durante la Presidencia de Michele Bachelet (2006-2010)** se puede ver una Política Exterior que priorizó su atención en la inclusión a América Latina, tanto política como económica. Pero desde un enfoque estratégico y continuista, sin caer en una integración retórica, sino que más bien se buscó promover la cercanía y el entendimiento político, pero también económico y comercial. Bajo este marco es que en 2006 se firman TLC's con Perú, Colombia y Panamá. Un punto central que confirma este enfoque que pasa a tener el Gobierno de la Presidenta Bachelet, se da en setiembre de 2006, cuando Chile se incorporó como miembro asociado a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En este hecho se pudo ver que el equipo económico percibió claramente que la red de acuerdos con las mayores potencias del mundo ya estaba consolidado y en crecimiento; por lo que se debía empezar a potenciar nuevamente los vínculos regionales que tampoco se debían dejar de lado, más aun en tiempos en los que se venían formando bloques y alianzas, que en la mayoría de los casos tenían más bien un perfil político que comercial. Durante este período Chile se transforma en un importante promotor de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) por ejemplo, ocupando la Presidencia Pro Tempore en 2008. Y como punto final de la consolidación de una estrategia de desarrollo económico exitoso, el Gobierno de la Presidenta Bachelet finaliza su mandato con el ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Finalmente, se puede señalar que al analizarse los acuerdos comerciales de Chile hasta la fecha se confirma el fuerte foco hacia las negociaciones bilaterales y las distintas etapas dentro de este proceso, ya señaladas anteriormente. Estas negociaciones en el marco de la OMC se desarrollan a través de Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), mediante los cuales las partes otorgan recíprocamente preferencias arancelarias. Desde la OMC se confirma que Chile hoy cuenta con 21 ACR con 57 socios comerciales, siendo el país con mayor número de acuerdos y socios preferenciales del mundo. Por todo lo señalado anteriormente se concluye que la red de acuerdos comerciales construida en estos años se transforma en un aspecto clave para comprender los positivos resultados económicos alcanzados durante los últimos años, los que se han basado en una macroeconómica sólida y un nivel de apertura económica e integración

internacional que permitió a al país beneficiarse de un entorno internacional de crecimiento.

□ **Conclusiones sobre la Inserción Comercial Externa de Uruguay.**

En Uruguay también se puede ver como un hito central de la apertura de mercado, el nuevo punto de vista económico impuesto por el proceso Cívico-Militar que accede al poder en junio de 1973, que procedió a la apertura de la economía al exterior, procurando atraer capital extranjero y limitar la intervención del Estado. A su vez, se puede afirmar que el proceso aperturista iniciado en los años 70' en Uruguay fue segado hacia el sector financiero. Así es que a finales de esta década, los flujos financieros habían sido liberalizados y Uruguay se había convertido en un centro financiero regional y de banca "off-shore". A su vez, en contraste a Chile, se puede concluir que el proceso de apertura comercial de Uruguay fue más gradual debido a la presencia de factores de economía política que se oponían a la apertura.

A estos factores se le agrega que durante la dictadura en Uruguay ya se puede ver una política comercial volcada hacia la región, donde en menos de dos años de iniciado el Régimen Cívico-Militar se suscribió el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), en mayo de 1975; y el Protocolo de Expansión Comercial con Brasil (PEC), en agosto de 1976.

Del análisis del proceso transitado por la política comercial de Uruguay se puede confirmar la existencia de dos etapas claramente diferenciadas (*Osimani y Estol, 2007*):

- ***Etapas de apertura unilateral*** (desde el año 1974 al 1990); en la que se registró un proceso paulatino de reducción arancelaria y demás instrumentos de protección a las actividades internas. Dentro de esta etapa, tomando algunos estudios que analizan este proceso, se puede constatar la existencia de tres periodos:
 - *Primer periodo*, caracterizado por la eliminación de las restricciones cuantitativas, en el que se simplificó el régimen de importación y se efectuaron algunas reducciones generales de gravámenes.
 - *Segundo período*, en el que se lleva a cabo el programa de reducción arancelaria propiamente dicho.
 - *Tercer período*, en el que se abandona el programa continuándose con una reducción arancelaria a un menor ritmo. Así es que entre 1974 y 1990, los niveles arancelarios pasaron de un máximo de 300% hasta un máximo de 40% en 1990. Junto con la reducción arancelaria, se priorizó la promoción de exportaciones que había comenzado en la década del sesenta, con el objetivo de expandir y diversificar la oferta exportable.
- ***Tiempo de Incertidumbre***, durante los meses previos a la firma del Tratado de Asunción se puede visualizar un proceso de reflexión. Este período estuvo caracterizado por un llamado claro de parte de la

academia a la necesaria reflexión que se debía realizar antes de tomarse una decisión que debía ser estratégica y no obligada, en materia de inserción internacional. Las interrogantes centrales que se hacían los expertos se podrían resumir en las siguientes preguntas: ¿Era necesario primero, una reforma estructural como país para poder tomar un camino decidido hacia la integración económica-comercial? ¿O era la integración económica-comercial la que generaría el cambio estructural? El contexto no dejó mucho tiempo para el análisis y estas preguntas en aquella época quedaron pendientes. Hoy desde otra perspectiva histórica y con un camino andado, se podrían esbozar algunas respuestas que se detallan seguidamente.

- ***Etapas del camino regional*** (se inicia en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción y se mantiene hasta la actualidad). Sobre esta etapa se puede concluir que Uruguay previo a tomar una decisión no tiene un plazo razonable para diseñar una estrategia y confirmar si verdaderamente debía ser éste el camino a seguir en materia de inserción comercial.

Iniciado este proceso con una fuerte inclinación regional, el Ingreso al Mercosur, marca en Uruguay sin dudas el hito más importante en la historia de su política comercial. Desde aquí, el país pasa a proyectarse en conjunto a los tres restantes Miembros Plenos del bloque, en materia de Política Comercial. Dentro de esta última etapa de Uruguay ya inserto en el bloque regional se pueden diferenciar los siguientes periodos:

- ***Período de Transición*** que transcurre entre 1991 y 1994. Durante esta etapa se resalta la disminución paulatina de los aranceles que afectan el comercio intra-zona. Además, durante este período los países miembros del bloque regional adoptaron un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardias para hacer frente a incrementos imprevistos de importaciones que ocasionaran o amenazaran ocasionar un perjuicio grave a la producción nacional.
- ***Período de avances*** que va desde 1995 a 1998, caracterizado por una clara intención de formular una política comercial común, lo que supone la definición de un arancel externo común y un proceso de convergencia según las particularidades de los países miembros. Durante este proceso se pudieron ver algunos importantes avances en el bloque para poder llegar a un AEC, donde se buscó generar un régimen de adecuación para cada país. Pero en 1999, se daría otro hecho importante que marcaría el fin de esta etapa de bonanza que vivía el bloque regional, a través de la devaluación del Real en Brasil que marcaría el inicio de una fuerte rescisión económica que se extiende a toda la región.
- ***Período de crisis*** que va desde 1999 hasta 2002, tiempo en el que el bloque en general atraviesa un período marcado por la recesión económica. Luego de la superación de esta crisis que afectó fuertemente a Uruguay, la economía comienza a crecer desde el año

2003 a tasas importantes y recupera en 2005 el nivel de actividad previo a la crisis. Así mismo, la crisis económica que ya se empezaba a dejar atrás generó un profundo estancamiento del bloque regional sin señales claras de avances, con países que ponían trabas arancelarias y no arancelarias a los propios socios comerciales. Este proceso parece empezar a concluirse recién en 2010, donde se puede visualizar algunos hechos claves para relanzar la Unión Aduanera, acontecidos en la XXXIX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, en San Juan, Argentina.

- **Periodo “Cumbre San Juan”**, caracterizado por una clara intención por potenciar el bloque regional avanzando en temas claves e históricamente estancados. Así es que en el marco de la XXXIX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, en San Juan, Argentina, se aprueba del Código Aduanero Común y la eliminación de la doble tributación del Arancel Externo Común (AEC). Este código permitirá avanzar en etapas que se inician a partir de 2012, previa aprobación de los Parlamentos de los cuatro Estados Miembros.

Es válido resaltar que más allá de verificarse algunos intentos de avances en el bloque regional iniciado el 2010; la agenda externa, basada en gran medida por la profundización de acuerdos comerciales con terceros países, sigue muy estancada al no existir acuerdos internos para negociar de forma conjunta. Este tipo de avances que se dan en la XXXIX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur en agosto de 2010, pueden contribuir muy favorablemente a la reapertura de la agenda externa. Siendo éste, un objetivo central para el Uruguay.

Los escasos avances en la agenda externa del Mercosur se pueden confirmar a través del análisis de todos los acuerdos comerciales del bloque hasta la fecha. Donde se puede ver que desde mediados de los noventa, época en la que Mercosur inicia este proceso de relacionamiento con diversos países y bloques, los avances que más se destacan son el TLC con Israel firmado en 2007 (primer TLC fuera de la región) y los Acuerdos Preferenciales de Comercio con India y SACU impulsados por la participación de Brasil en el foro de diálogo de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA). Ambos firmados en 2004. Por otra parte, se podrían resaltar los acuerdos del Mercosur con países africanos como el Acuerdo con Egipto, y con Marruecos; más el Acuerdo de Comercio Preferencial con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU). Los tres firmados en 2004. En relación a las posibles negociaciones bilaterales de Uruguay con terceros países es válido resaltar que desde su posición como Miembro Pleno del bloque regional no podrá negociar bilateralmente acuerdos comerciales sin el consentimiento de los demás miembros. Aspecto que se confirma del análisis de la decisión CMC N° 32/00. Por lo que de pretender un camino alternativo al bloque deberá tomar una decisión estratégica que vaya más allá del Mercosur.

□ Los 10 resultados finales a los que arriba el estudio

- 1) En Uruguay existe un consenso muy instaurado -principalmente en la clase política- de que la inserción del país en el mundo debe partir desde el Mercosur. Por un lado, están quienes llaman a volver al Mercosur con sus características fundacionales de ser una integración económica-comercial. Por otro, quienes defienden las características actuales del bloque regional, más inclinado a la integración política-ideológica. Pero en ambos casos se insiste en que la integración del Uruguay (ya sea desde una base económica-comercial o política-ideológica) debe partir desde el Mercosur.
- 2) Más allá de este consenso sobre la inserción del país, se puede afirmar que Uruguay debe reconsiderar si es éste el mejor camino desde un enfoque estratégico. Este proceso se debe realizar en el marco de una “**Comisión Estratégica para la Inserción Internacional del Uruguay**” en la que las Cámaras Empresariales -quienes en definitiva son las principales implicadas en este tema- deben tener una voz preponderante.
- 3) El Uruguay debe ser consciente que para trazar cualquier rumbo estratégico, antes debe definir claramente cuál es su **Objetivo como Nación**, aun inexistente. Será recién desde esta base que el país podrá proyectar una profunda Modernización del Estado. Este aspecto resulta clave para constituir una estrategia sólida y duradera en cualquier área. Una vez definido este marco, el país podrá desarrollar su estrategia de inserción comercial externa, antes consultada y aprobada por los principales actores implicados.
- 4) Para iniciar un proceso de **Modernización del Estado en Uruguay**, se debe mirar a países de similares características en los que ya se ha implementado este tipo de reformas estructurales y con resultados exitosos en la mayoría de las áreas. Para este tema específicamente, se pudo constatar en este estudio, que Chile no es un modelo ideal para el Uruguay en materia de Modernización de la gestión Estatal ya que aún se encuentra en fase de implementación, en algunas áreas (por ejemplo, distribución del ingreso y pobreza; y políticas sólidas de calidad en la educación). Así mismo, se deberían examinar modelos como Nueva Zelanda o Irlanda, en materia de modernización estatal. Un aspecto clave para el desarrollo de este proceso es el constante trabajo en conjunto con los diferentes partidos políticos quienes deberán asumir el compromiso de impulsar dicho plan más allá de las ideologías.
- 5) Dentro del proceso de Modernización del Estado en Uruguay, la Estrategia de Inserción Internacional del país debe ser considerada un punto central. Para el cual se deben tener en cuenta dos rumbos posibles, que a su vez deben confluir en un mismo objetivo comercial: contar con una mayor red de acuerdos comerciales con terceros países que permitan a Uruguay llegar a mercados potenciales para desarrollar su economía. Por un lado, se debe considerar la opción de profundizar aun más la pertenencia de Uruguay en el Mercosur como Membro Pleno,

caso en el que país debería ser un protagonista activo que promueva la ampliación de la red de acuerdos comerciales existentes, para poder acceder a nuevos mercados. De no existir mayores avances en este sentido, dentro del plazo que Uruguay se proponga en su plan estratégico, básicamente porque a Brasil o Argentina no les sirva este camino, se debe repensar su posición como Miembro Pleno del bloque. Aquí Uruguay debería pasar a tener una posición de Miembro Asociado y desde esta nueva posición, la estrategia de Inserción Comercial Externa de Chile sería es el camino más indicado a seguir por Uruguay.

- 6) Chile ha transitado por un camino estratégico en materia de inserción internacional que Uruguay, tanto por sus características económicas como geopolíticas, también podría transitar. Pero previamente debe formular su objetivo como nación, el que a su vez debe ser aprobado por los principales actores tanto sociales como económicos del país.
- 7) Por otra parte, se pudo constatar que las aristas generales de la Estrategia de Inserción Comercial Externa de Chile también puede servir de ejemplo para el Mercosur como bloque, al momento de buscar consolidar su Política Comercial Externa Común. Para seguir esta estrategia resultaría necesario una fuerte optimización de las instituciones del bloque regional, apoyada por un equipo técnico de negociadores que puedan generar el escenario adecuado para desarrollar acuerdos comerciales con los principales países y bloques del mundo. En este sentido el Mercosur necesitaría contar con un **Comisario de Comercio** de sólida formación técnica que unifique criterios al momento de negociar. De esta forma se podrán hacer más eficientes los procesos de negociación y las contrapartes ya no negociarían con cuatro voceros diferentes, sino que con un vocero que previamente haya consultado a las respectivas partes del bloque. Esto a su vez, contribuiría a mejorar la imagen del bloque al presentarse con criterios comunes y no mostrar sus desentendimientos internos frente a su contraparte.
- 8) Uruguay debe comprender que para establecerse una meta estratégica como país con miras al largo plazo, siempre le implicará desarrollar previamente una fuerte modernización social, política y económica, porque es un país que desde hace más de 50 años no ha vuelto a pasar por este proceso. En este sentido, el país deberá comprender que, asumir los costos y riesgos que implica todo proceso de transformación estructural, no le servirá únicamente para arribar a un solo objetivo exitoso -que quizá nunca se alcance en su totalidad-, sino que más bien contribuirá a transformar el país durante el proceso que le llevará poder alcanzar esa meta global que se haya propuesto desde un inicio. El ejemplo de Chile es muy claro en este sentido: en la década del 90´, se propuso como objetivo nación, lograr ser un país desarrollado para su bicentenario en el 2010. Este objetivo no se alcanzó, pero en el proceso para arribar a aquella meta, pudieron transformar estructuralmente su economía y hoy son el país más cercano en América Latina a cumplir el objetivo de ser un país desarrollado.

9) La gran dificultad de la inserción ya sea económica, política y/o comercial de Uruguay en el mundo, parte de la inexistencia a lo largo de su historia de un tiempo para reflexionar en términos estratégicos como “país” y no como “país en medio de dos potencias”, acerca de cuál debe ser la meta a la que el país pretende arribar. (¿Ser un país desarrollado? ¿Ser una potencia en calidad agroalimentaria? ¿Ser un núcleo logístico de América Latina?) Recién será desde ese plano que Uruguay podrá confirmar cuál es el camino que como “país” deberá afrontar. Cosa que nunca pudo realizar ya que siempre marcaron la agenda sus potencias vecinas.

10) Uruguay jamás dejará de depender de sus vecinos en la medida que no se lo proponga. La importancia de la región para el país siempre existirá ya sea por razones económicas o geográficas. Lo que sí podrá algún día cambiar es la forma cómo se mira a esta importancia regional. Una vez que Uruguay esté convencido de su camino a seguir, esta importancia que naturalmente ejerce la región en el país, jamás deberá sobrepasar la libertad de caminar hacia el rumbo estratégico que cómo nación se haya propuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, SERGIO (2006). *“Inserción Externa del Uruguay. Una visión política y estratégica”*. Montevideo, Uruguay.

AGOSIN, MANUEL (1999) *“Comercio y crecimiento en Chile”* Revista de la CEPAL N° 68. Agosto – 1999. Chile.

BARRÁN, JOSÉ PEDRO. “Breve historia del Uruguay” Texto basado y extraído del historiador uruguayo. <<http://aprenderespanholesfacil.spaces.live.com/Blog/cns!458DBFE672F45FA3!1285.entry>> Última visita: 3/02/10.

BÜCHI, HERNAN (2008). *“La transformación económica de Chile. El modelo del progreso.”* 2008, Edición El Mercurio – Aguilar. Santiago de Chile.

CÁMARA DE REPRESENTANTES Y LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (2007) *“Ejes para el desarrollo del Uruguay 2015”*. Encuentro Nacional organizado por Cámara de Representantes y la Universidad de la República. Documento Área Temática No. 6. 20 de setiembre de 2007. Montevideo, Uruguay.

CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO Y SERVICIOS (2002).Departamento de Estudios Económicos *“Libre Comercio o Protección”*. Montevideo, Uruguay.

CHILE.COM (2010). *“Breve historia de Chile”*. <http://www.chile.com/tpl/articulo/detalle/ver.tpl?cod_articulo=1663>. Última visita: 10/01/10

CHILENOTICIAS.CL (2010). *“APEC: Chile continuará promoviendo activamente la Ronda Doha.”* www.chilenoticias.cl. 23 de Julio de 2009. Última visita. 18/01/10

DIARIO EL PAÍS (2010) *“Mercosur: Uruguay defiende su régimen y critica bilateralidad Posición. Quiere mantener la admisión temporaria de exportaciones.”* Artículo de Diario El País de Fabián Tiscornia. El 20.07.2010. <http://www.elpais.com.uy/10/07/20/pecono_502933.asp>

DI BIASE, H.; MATTOS, J.P.; MIGUEZ, A. (2006) *Dossier Integración Económica*. Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Ciencias Empresariales. Licenciatura en Negocios Internacionales. Curso 2006. Montevideo, Uruguay

DI BIASE, H.; PELAÉZ, A. LAMAS, L. (2009) *Dossier Integración Económica*. Universidad Católica del Uruguay. Facultad de Ciencias Empresariales. Licenciatura en Negocios Internacionales. Curso 2009. Montevideo, Uruguay.

DIRECCIÓN COMERCIAL DE RELACIONES ECONÓMICAS COMERCIALES (DIRECON) - 2009. *“Chile. 20 años de negociaciones comerciales.”* Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile con apoyo del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Primera Edición Noviembre de 2009. Santiago, Chile.

ESTOL, R. – OSIMANI, R. (2007). *“Apertura comercial y crecimiento económico: Evidencia del caso uruguayo en los últimos 30 años”*. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). Julio de 2007. Montevideo, Uruguay.

GIORDANO P.; QUEVEDO F, (2005).*“Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo del Uruguay”*. Capítulo III de la Publicación *“Una Nueva Era de Crecimiento Económico en Uruguay”* BID. Montevideo, Uruguay.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL). 2008, Informe Mercosur. N°13 - Segundo Semestre 2007 - Primer Semestre 2008. BID.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL). 2009, Informe Mercosur. N°14 - Segundo Semestre 2008 - Primer Semestre 2009. BID.

LORENZO, F.; OSIMANI, R; y LAENSM S. (1992). *“Itinerario de la apertura y condiciones macroeconómicas: el caso de Uruguay”*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de documentos de trabajo N°103. Departamento de Desarrollo Económico y Social.

MARSHALL, JORGE (2009). "La reforma del estado en Chile: visión y proceso". Documentos/CADAL. Año VII Número 108. 9 de diciembre de 2009.

OMC (2009) – Examen de las políticas comerciales. Informe de la Secretaría. CHILE. 2 de septiembre de 2009. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC).

OPPENHEIMER, ANDRÉS (2006) "Cuentos Chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina." Editorial Sudamérica. Buenos Aires, Argentina.

PORTAL ESPECTADORNEGOCIOS.COM (2010). "Importantes acuerdos de integración tras Cumbre". Texto completo publicado el 6 de Agosto de 2010. Puede ser consultado en: <<http://www.espectadornegocios.com/core.php?m=amp&nw=MTA4OQ==>> Montevideo, Uruguay.

RADIO CARACOL (2010) "Importante avance en el Mercosur para perfeccionarse como unión aduanera". <<http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1335576>>. Agosto 2 de 2010. Colombia.

REBOLLEDO, ANDRÉS (2008) *Historia y desafíos de la política comercial chilena. 1974-1994*. <<http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/03010021.htm>>. (Último acceso: Dic. 2009). Santiago, Chile.

REVISTA SOMOS URUGUAY (2006). Entrevista a la Ec. María Dolores Benavente. "Pese a los Buenos resultados hace falta una estrategia de País". Pág. 20-25. Año II, Nº 7. Dic. de 2006. Montevideo, Uruguay.

RODRIGUEZ LARRETA, AURELIANO (1986). "El desafío de la integración". Cuadernos de Marcha. Diciembre 1986. Montevideo, Uruguay.

SOTO, ANGEL (2007). "Milton Friedman: Chile y el Premio Nobel". Facultad de Comunicación Universidad de los Andes. Publicado en Cato Institute, 20 de junio de 2007. <<http://www.elcato.org/node/2572>>

TERRA, M^a INÉS. (2008) "Asimetrías en el Mercosur ¿Un obstáculo para el crecimiento?". Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR. Montevideo, Uruguay.

ENTREVISTAS RADIALES (TRANSCRIPCIONES)

Programa En Perspectiva Radio El Espectador (2010), entrevista de Emiliano Cotelo a Alberto Breccia. Transcripción "Necesitamos un Estado ágil, eficiente, fuerte, con mucho músculo". <http://www.espectador.com.uy/1v4_contenido.php?id=187576&sts=1>. Publicado el texto completo el 19.07.2010. Montevideo, Uruguay.

Programa En Perspectiva Radio El Espectador (2009), entrevista de Emiliano Coltelo a Ernesto Talvi. Transcripción: "Instituto Ceres considera viable el inicio de un camino de desarrollo similar al de Chile." <http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?m=&id=163945&ipag=6>. 08/10/2009. Montevideo, Uruguay.

LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL TRABAJO DE CAMPO

Entrevista Personal al Sr. Patricio Aylwin –21 de Abril de 2010. Santiago de Chile
Entrevista Personal al Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle –19 de Abril de 2010. Santiago de Chile
Entrevista Personal al Sr. Julio María Sanguinetti – 25 de Marzo de 2010. Montevideo
Entrevista Personal al Sr. Luis Alberto Lacalle – 20 de Julio de 2010. Montevideo.

Entrevista Personal al Sr. Hugo Baierlein –22 de Abril de 2010. Santiago de Chile
Entrevista Personal al Sr. Roberto Pizarro – 23 de Abril de 2010. Santiago de Chile
Entrevista Personal al Sr. Andrés Rebolledo – 10 de Marzo de 2010. Montevideo

SITIOS WEB CONSULTADOS

BANCO MUNDIAL

Consultada en enero de 2010 - <www.bancomundial.org>

LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

Consultada en varias oportunidades durante los meses de abril – <<http://www.eclac.org/>>

DIRECCIÓN COMERCIAL DE RELACIONES ECONÓMICAS COMERCIALES (DIRECON)

Consultada en varias oportunidades durante los meses de abril, mayo y junio – <www.direcon.cl>

FORO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ASIA-PACÍFICO (APEC)

Consultado en marzo de 2010 – <www.apec.org>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Consultado en varias oportunidades durante todo el desarrollo del estudio
<<http://www.mercosur.org.uy>>

ALADI

Consultado el 7 Marzo de 2008 – <<http://www.aladi.org>>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)

Consultada en enero de 2010 – <<http://www.wto.org>>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

Consultada en mayo de 2010 – <www.oecd.org>

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR (SICE)

Consultado el 28 de Enero de 2010

<http://www.sice.oas.org/TPD/CAN_CHL/CAN_CHL_s.ASP.>

SOMOS MERCOSUR

Consultado en varias oportunidades durante todo el desarrollo del estudio
<<http://www.somosmercosur.net/>>

SITIO OFICIAL DEL PRESIDENTE SEBASTIÁN PIÑERA

Consultado en marzo de 2010 – <www.pinera2010.cl>

PROCHILE

Consultada en abril y mayo de 2010 – <www.prochile.cl>

ANEXOS

El trabajo de campo se desarrollo durante un mes que se divide en dos etapas. Una primera realizada en Santiago de Chile, otra en Uruguay. En Santiago de Chile se pudo obtener la opinión de los Ex Presidentes de la República de Chile, Sr. Patricio Aylwin (1990-1994), y el Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000).

En Uruguay también se realizaron entrevistas a los Ex Presidentes de la Republica Sr. Julio María Sanguinetti y Sr. Luis Alberto Lacalle. Es valido resaltar que el período que abarcan estas presidencias es el que mayormente se estudia en investigación, de aquí radica la importancia por dicha opiniones.

Las grabaciones de dichas entrevistas figuran en el CD adjunto.

Aylwin: “Creo con Uruguay que somos las dos naciones latinoamericanas más parecidas”



El 11 de marzo de 1990 es elegido Presidente de la República de Chile recibiendo del general Pinochet la banda que lo convertía en el primer presidente democrático en 17 años y en el segundo demócrata-cristiano en la historia del país. Su Presidencia fue hasta el año 1994.

Es una de las voces más relevantes de la política chilena, muy respetado por todos los sectores. Una palabra clave del significado que ha tenido la democracia en Chile, y la razón por la que este país hoy se encuentra entre los más desarrollados del continente.

Entrevista personal realizada en su residencia en Santiago de Chile, el 21 de abril de 2010.

1. ¿Cuál fue el principal legado que le ha dejado la Concertación a Chile?

Creo que el principal legado es el restablecimiento de la democracia en este país. Nosotros somos un país orgullosos de nuestra tradición democrática, a la cual fuimos leales por muchos decenios. Prácticamente en el siglo XX solo tuvimos escasos períodos de pérdidas del sistema democrático, pero los tuvimos. El último de estos fue la dictadura del general Pinochet, producida como consecuencias del golpe militar que derroca al Gobierno de Salvador Allende, el primer gobernó socialista en la historia de nuestro país. Yo fui adversario de este gobierno, forme parte de la oposición con mi partido Demócrata Cristiano, pero nosotros no fuimos ni cómplices ni simpatizantes del golpe, que generó el gobierno militar y trajo un período prolongado de dictadura en nuestro país. Frente a este período se fue constituyendo una oposición formada por distintos partidos democráticos, por una parte estaba el mundo socialista, por otra, el mundo demócratacristiano, por otra, el socialdemócrata que en Chile se encarnaba en el partido radical y otros sectores de la población que también defendieron los valores democráticos y abogaron por la vuelta a la democracia. Esto hizo posible que en el plebiscito al que convocó la dictadura para ratificar por un nuevo período al General Pinochet, las fuerzas democráticas nos coaligáramos para votar por el no a la reelección de Pinochet, y lo lográramos. De ese modo abrimos camino a la vuelta a la democracia.

2. ¿Qué le quedó por hacer a la Concertación por Chile mirando todo este proceso ahora desde afuera del Gobierno?

Pueden haber muchas cosas que han faltado, pero no puede negarse que los gobiernos de la Concertación han sido leales a los grandes ideales que hemos querido representar. Por una parte, el respeto a los derechos humanos y eso nos llevo no solo a restablecerlos y defenderlos, sino también a hacer una severa investigación para esclarecer la verdad de lo ocurrido en materia de violación a los derechos humanos durante la dictadura de Pinochet, y así lograr que los tribunales de justicia aplicaran las sanciones correspondientes a los que habían incurrido en esas violaciones. Se creo la Comisión de Verdad y Reconciliación, siendo una de las primeras decisiones que adoptara mi gobierno. Esta comisión que la formaron prestigiosos juristas de este país, hizo un diagnóstico y un informe que conmovió a Chile y eso fue seguido por un proceso más o menos prolongado de acciones judiciales para castigar por la vía de la justicia, las principales violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Tarea que se cumplió con seriedad, sin odios pero con firmeza en el curso de mi gobierno y el primero que me sucedió, de Eduardo Frei.

Para ver específicamente lo que faltó, déjeme decirle que a estos años uno debe ser realista y creo estar orgulloso por todo lo que sí hicimos. Primero, como le decía restablecimos la democracia y hoy en Chile se respetan los derechos humanos, hay renovación periódica de los poderes públicos, hay libre ejercicio de las libertades publicas, creo que tenemos una democracia no solo que funciona sino que progresa.

3. En todo este proceso que nos relató, ¿qué significado tuvo la inserción internacional de Chile, que hoy lo hace destacarse en la región?

Esta fue un área en la que he confiado en personas que saben de la materia. Yo nunca fui especializado en este tema. Le puedo decir que la política económica de mi gobierno estuvo en manos de un demócrata cristiano, que fue el Ministro de Hacienda, el Sr. Alejandro Foxley. Pero sí es verdad que nosotros asumimos el poder sin ningún prejuicio respecto de las realizaciones económicas del gobierno militar, no con el ánimo de continuarlas ni de reformarlas sino que practicar una economía social de mercado con amplitud y con un claro propósito de reincorporación de Chile en la economía mundial porque durante el período de la dictadura, la naturaleza de esta le había cerrado posibilidades al país para un mayor intercambio. Indudablemente la reincorporación de la democracia significó una apertura del país al resto del mundo sin criterios discriminatorios de carácter político e ideológico, sino que con el interés de defender del mejor modo los intereses de Chile e incorporar al país en la economía mundial.

4. Como iniciador de aquel proceso de entendimiento en Chile. ¿Cuáles cree que fueron las bases para generar el consenso que hoy se tiene sobre la política económica del país?

Yo no me atribuiría haber logrado esto, sino creo más bien que he interpretado esto. La Concertación en general pudo ver que los chilenos no solo querían democracia sino también una economía de mercado abierta y que a su vez esta se uniera con los ideales de justicia social. Buscando que hubiera eficiencia económica a través de la economía de mercado, controlada u orientada por el Estado pero con libertad, y al mismo tiempo una intensa preocupación social en el campo de la defensa de los derechos de los sectores más modestos, mejorar la situación de los trabajadores, asegurar a todos los chilenos posibilidades educacionales importantes y lo mismo con la salud pública. Al mismo tiempo, una libertad de comercio y económica que defendiendo el bien común pueda existir el espacio para la competitividad y la iniciativa privada.

5. ¿Por donde cree usted que pasa el secreto de Chile para destacarse en la región e incluso ser visto por algunos analistas como el “milagro de América Latina”?

Esta es una pregunta que nunca me la han hecho. Creo que el chileno es bastante pragmático y poco entusiasta por experimentos novedosos, es un poco ajustado a las tradiciones. No cabe duda que en la visión del común de los chilenos hay una clara distinción entre el mundo de la política del gobierno y el manejo de la economía. Indudablemente que el Estado tiene una función reguladora en la actividad económica, pero Chile nunca se ha acercado a ese modelo, salvo en el corto período de Gobierno de Salvador Allende. En aquel Gobierno se intentó una experiencia socialista, de exagerar la función del estado en el ámbito de la economía.

6. ¿Cuál es su visión sobre la realidad política de la región Latinoamericana?

Mi visión, sin estar interiorizado en detalle, pasa por señalar que en general nuestros países están pasando por un período bueno en la evolución de nuestras economías y en el desarrollo de nuestras democracias. La verdad es que si comparamos la realidad latinoamericana de hoy día con la realidad de hace veinte años, hoy día prácticamente en todos los países del continente hay democracia y en aquella época en la mayoría había dictaduras. Había ensayos de aplicación de sistemas más o menos totalitarios en el ámbito de intervención excesiva del Estado para el ámbito económico, que hoy día están al olvido y solo existen en algunos países que todos ya sabemos cuáles son. Cada generación se encuentra ante realidades distintas y se tienen que enfrentar conforme a los valores e ideas que en cada momento de la historia tienen mayor aceptación.

7. ¿Cuál es su visión sobre el camino que ha seguido Uruguay?

Déjeme decirle primero que los chilenos tenemos un gran afecto hacia Uruguay. Creo que con Uruguay somos las dos naciones latinoamericanas más parecidas tanto en su evolución institucional, en su vocación democrática, como en los aspectos importantes de nuestra cultura. En consecuencia creo que en los caminos seguidos somos muy hermanos.

Frei Ruiz-Tagle: “Llegamos a la conclusión que teníamos que avanzar de forma independiente o no avanzábamos”



Fue Presidente de la República de Chile en el periodo comprendido entre 1994 y 2000 y actualmente se desempeña como Senador de la República (para el período 2006-2014).

En materia de integración económica, su mandato presidencial tuvo como sello la profundización del modelo de regionalismo abierto, el cual consiguió estrechar las relaciones internacionales en el plano económico con una gran cantidad de países. De esta forma, Chile logró ingresar como miembro asociado al Mercado Común del Sur (Mercosur) y dio inicio a negociaciones que en el siguiente Gobierno llevarían a la firma de sendos tratados de libre comercio con países como los Estados Unidos y China, y economías como la de la Unión Europea (UE) y la de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Entrevista realizada personalmente por el autor, el 19 de abril de 2010. Santiago, Chile.

1. ¿Cuál fue el principal legado que le ha dejado la Concertación a Chile?

Primero que nada creo que hemos podido construir una sociedad con oportunidades, nosotros en América Latina estamos acostumbrados a que haya mucha diferencia entre los altos y bajos ingresos. En la clase media se viven situaciones bastante difíciles. Entonces creo que el gran logro ha sido ir construyendo un Estado capaz de darle a la gente las oportunidades e ir construyendo una red de protección social que le permita a los ciudadanos de más bajos ingresos tener seguridades mínimas para participar en el proceso social.

Otro aporte fue la modernización en los distintos ámbitos de la institucionalidad del Estado, entender que por ejemplo que la Reforma Judicial, fue una de las más grandes que se ha hecho en 100 años en nuestro país con un amplio consenso y con proyectos que se votaron prácticamente todos por unanimidad. Ha existido un continuo perfeccionamiento institucional que tiene que ver mucho con la situación de América Latina.

Hoy la gran diferencia es que los países se manejan por caudillos, pero yo creo que van a funcionar cuando tengan instituciones. En todos los campos son importantes los líderes y los dirigentes, pero la vida de un país no puede estar sujeta a ello. Por ejemplo aquí los discursos presidenciales son como decreto-leyes, pero lo más importante es que tiene que funcionar las instituciones. Y este enfoque de la política yo creo que ha sido un gran logro que también ha tenido Chile en los últimos años.

Sin dudas la presencia internacional ha jugado un papel importante, yo me jugué mucho en mi gobierno, en esa época a mi los chilenos me criticaban mucho porque viajaba. Entonces cada vez que salía un viaje era un mar de chistes y comentarios. Pero el resultado está a la vista, hoy Chile tiene un PIB cuyo 70% está en el comercio exterior, tenemos acuerdos con más de 60 países, que está en APEC, que tiene acuerdo con la UE, con EEUU. Partimos con América Latina porque esto fue clave, pero en un momento dado las posibilidades de tener acuerdos regionales fue muy difícil, siempre la UE nos decía a los noventa primero: *pónganse ustedes de acuerdo y después negociamos*. La tesis nuestra fue que si esperamos que todos los países se pongan de acuerdo aquí no vamos a obtener nada. Esta discusión la tuvimos con los comisarios de la UE en el año 96, y finalmente se impuso esa tesis. Ahí yo creo que hemos podido crear una red que nos ha dado una importante presencia. Hoy Chile exporta a más de 180 países. Además, es un país que da seguridad jurídica y esto permite recibir inversiones de todo tipo.

Otro punto que me parece central de estos últimos 20 años es la asociatividad público-privada. Hoy día más del 70% de la actividad económica la desarrolla el sector privado. El 30% es estatal y cuando un país sale a competir en el mundo sale el país entero, sale con públicos, privados, lo bueno, lo malo y con toda su cultura. Entonces hay que entender que hay ciertos temas que son de política local y otros temas que son de política exterior o de grandes políticas para que el país vaya saliendo adelante.

Uno de los temas más importantes últimamente ha sido el acuerdo al que se llega durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet para hacer una reforma previsional y generar una ley para que un millón de personas que no habían tenido beneficio, lo puedan tener. Entonces esto ayuda también, porque el punto central en estos países es tener un equilibrio y estabilidad. En estos últimos 20-25 años hemos sido un país que hicimos un esfuerzo grande por reducir pobreza y creo que somos el único país de América Latina que hemos llegado de 43% de pobreza, al 15%-16% que es en porcentaje en el que estamos hoy día. Por eso estamos tan impresionados con el terremoto que nos ha hecho retroceder unos cuantos años.

Lo más importante es que cuando nosotros llegamos en el 90' no asumimos esto como una tarea de una nueva generación o de un nuevo país, hoy en día se escucha mucho que líderes en países de América Latina hablan de refundar y que de armar una nueva república; mientras que los países tienen su historia y cuando uno asume la presidencia recoge un país con todo, sus cosas buena y malas. En este sentido, en los años 90' la Concertación, después de los largos años de dictadura, supo decir: "mire hay cosas que se han hecho bien y no las vamos a cambiar, hay otras que hay que modificarlas y hay cosas que se han hecho mal y hay que hacer nuevas leyes." Los gobiernos cuando se creen fundacionales, que toda la historia para atrás estaba mala, terminan teniendo conflictos y dificultades para llevara adelante sus programa.

Creo que hemos hecho un país muy distinto al que teníamos hace 30 años, un país con empuje y con grandes sectores de avance. Por ejemplo una cifra que es muy sintomática es que 7 de cada 10 jóvenes que están en la educación superior, son primera generación. Esto es un cambio gigantesco.

2. ¿Cómo definiría usted a la política internacional que viene impulsando el país en los últimos veinte años?

Primero, debo decirle que países pequeños como el nuestro, es muy difícil que compitan en el mundo si no tienen una cierta red. Entonces, desde que iniciamos el proceso de apertura de Chile dijimos: lo primero debe ser armar una red en América Latina, por eso en nuestro gobierno fue muy importante la relación con Argentina, con Perú, Bolivia, y con el entorno de la región. De aquí que fuimos países que inmediatamente participamos en la ALADI e inmediatamente que Mercosur comenzó, nos hicimos socios activos. Iniciamos proceso de acuerdo con casi todos los países de América Latina, a mi me toco firmar acuerdos con Mercosur, con México, Centroamérica. Pero también nos dimos cuenta de que teníamos que avanzar hacia afuera, nuestros países tienen una tradición que viene de los países occidentales, principalmente Europa. Entonces una de las primeras decisiones fue buscar una inserción fuerte en la región, pero también salimos a buscar los mercados afuera. Primero buscar el acuerdo con la Unión Europea, el TLC con EEUU, e incorporarnos a la APEC como una tarea básica y fundamental. Cuando iniciamos las negociaciones con la UE nos dijeron: "pónganse de acuerdo y firmemos con Mercosur". Aquí nuestra tesis fue que si esperamos a Mercosur no íbamos a firmar, y así fue. Si hubiéramos esperado al Mercosur todavía no habríamos firmado. Pero felizmente en el 2002 Chile firma un acuerdo con la UE, en el 94 firmamos el primer acuerdo con el Nafta en la primera Cumbre de las Américas. Y definimos una ofensiva bastante fuerte en el año 94 cuando Chile ingresa a la APEC y así iniciamos nuestros mayores contactos con China, con Corea, Singapur y todos los países de APEC. Pero nuestra presencia en el Asia creció de tal manera que hoy día el primer socio comercial de Chile es China. Hoy día tenemos un comercio internacional muy diversificado, y ya estamos hablando de convenios con los países de segunda o tercera generación.

Después de largos años de esfuerzo creo que hoy Chile tiene una canasta muy diversificada. A comienzo de los noventa exportábamos aproximadamente 5 mil millones de dólares y hoy estamos exportando casi 70 millones de dólares, donde los servicios incorporados son importante, tenemos acuerdos de libre comercio con más de 50 países, y hemos avanzado con convenios de doble tributación para las inversiones. Yo creo que esta internacionalización de Chile hecha a veces en forma bilateral, otras en forma regional y hecha de acuerdo a lo que es la realidad mundial de hoy día ha sido muy beneficiosa para el desarrollo del país.

3. ¿Qué razones movieron a Chile para no sumarse como Miembro Pleno?

Básicamente el tema arancelario. Chile a partir de los 90' había empezado a bajar sus tasas impositivas de comercio exterior y hoy día tenemos tasas que son mínimas, que además hay que agregarle todos los acuerdos que tenemos, por lo que la tasa a la importaciones no deben llegar ni al 5% y todos los países del Mercosur tienen tasas más altas y diferenciadas, y a su vez tienen intervenciones en el comercio exterior. Yo pienso que ha faltado mucha voluntad política en el

Mercosur para avanzar más en la integración. Le doy algunos ejemplos, en el año 2008 tuvimos la gran crisis que afectó fuertemente a los países y los Ministros de Hacienda ni siquiera se reunían para intercambiar información. Además con un país que es muy grande como Brasil, que está entre las 10 potencias del mundo y es autosuficiente es muy difícil avanzar. Nosotros llegamos a la conclusión que teníamos que avanzar de forma independiente o no avanzábamos y eso para nosotros era muy complejo, porque es muy diferente tener cientos de millones de habitantes como Brasil, que tener 16 millones como nosotros. Hoy día Brasil está en el BRIC, lo que muestra que está para otra etapa. Al comienzo de los noventa cuando negociábamos el ingreso al Mercosur, la escala de socios comerciales era primero Estados Unidos, segundo Japón, y tercero y cuarto Brasil y Argentina, respectivamente. Esto ha bajado fuertemente en los últimos años. Ahora se está mejorando un poco más porque hay más apertura, conversación política e inversión. Las inversiones son un punto muy importante, ya que en el caso de Chile las inversiones extranjeras que tenemos colocadas representan 50 mil millones de dólares, y el gran porcentaje está en América Latina, por ejemplo en Argentina cerca de 20 mil millones de dólares. Si se suma el total de las inversiones que Chile tiene en el extranjero casi el 100% está en la región, y representan un tercio del PIB de Chile.

4. Considerando que asume un nuevo Gobierno, ¿cree que va haber continuidad en materia de política exterior?

En general, por lo que han dicho las nuevas autoridades, no se ven grandes cambios en la política internacional. El cambio que sí yo veo, independientemente del gobierno que asume, es que ya en los últimos años el eje de la política exterior estaba mucho presente los problemas de América Latina que los problemas internacionales. Es decir, hoy día ya tenemos esa red de acuerdos, pero el gran trabajo que viene son las relaciones con la región porque han sido con las que hemos tenido mayores dificultades. En Chile ya no se habla de centro, derecha o izquierda. Se han alcanzado consensos en muchos de los grandes temas. Los temas son otros, por ejemplo cuál es el grado de colaboración entre públicos y privados, cuál es el grado de participación del Estado, etc.

5. A usted se lo ha visto como uno de los Presidentes más reformistas en este proceso de desarrollo que ha tenido Chile, ¿Cuánto cree que hay en este proceso de la propia forma de ser de los chilenos, tan abiertos, emprendedores, tomadores de riesgo...?

Sucede que nosotros éramos un país muy isleño con nuestros límites naturales como la cordillera y el pacífico. No estábamos acostumbrados a competir con el mundo. Así mismo, yo creo que todo esto tiene que ver mucho con otros factores como por ejemplo en el entendimiento público-privado. También supimos entender que el país compite desde su integridad, con su educación, sus niveles de salud y con todo. Pero no creo que esta apertura que hemos tenido venga de nuestra cultura porque siempre fuimos isleños. Más bien lo vemos como un fenómeno nuevo y distinto.

6. ¿Cuál es su visión sobre Uruguay?

Yo creo que Uruguay tiene el mismo problema nuestro, somos un país pequeño y no somos potencia ni por el número de población, ni por el tamaño del país, ni por los grandes productos que tenemos, entonces eso nos exige trabajar mucho más y tener instituciones mucho más asentadas. También tener mayor estabilidad, equilibrio social y una clase media pujante como es el caso de Uruguay. Por eso, aunque no representamos a estas grandes potencias, más allá que en las líneas del pensamiento, somos dos países que tenemos una visión que es muy respetada en el mundo. Somos países con historia, tradición democrática y un desarrollo institucional y social muy potente.

7. En materia de inserción comercial, ¿Cree que el bilateralismo puede ser un camino a seguir por Uruguay?

Creo que desde lo comercial, Uruguay, al ver la experiencia de Chile, si no se le dan las condiciones para trabajar en forma regional hay que trabajar de forma individual. Sí se debe aprovechar todos los espacios, lo regional y multilateral como la OMC en la que estamos todos. Pero eso hoy día no es suficiente. Si nosotros hubiéramos esperado al Mercosur, hoy día no tendríamos el acuerdo con la Unión Europea, con Estados Unidos ni tampoco la presencia que tenemos hoy en APEC. Pero creo que un aspecto central en nuestra región es trabajar de forma coordinada para exportar y lograr un entendimiento por ejemplo entre Chile, Argentina, Brasil y Uruguay para exportar productos alimenticios a los mercados del Asia. Pero no podemos seguir siendo toda la vida exportadores de materias primas, porque hoy en día lo que vale es el valor agregado y el conocimiento.

Sanguinetti: “Chile vio que el mundo se globaliza y hay que incorporarse a él”



Abogado, historiador, periodista y político uruguayo.

Presidente de la República Oriental del Uruguay en dos períodos (1985-1990 y 1995-2000).

Fue Ministro de Educación y Cultura de Uruguay; y Ministro de Educación y Cultura de Uruguay

Es autor de numerosas publicaciones, entre las que se encuentran los siguientes títulos: "Alcances y Aplicaciones de la Nueva Constitución Uruguaya"(1967). "El Temor y la Impaciencia. Ensayo sobre las transiciones democráticas en América Latina" (1991); "El Año 501" (1992); "Meditaciones del Milenio" (1994); "La agonía de una democracia" (2008).

Entrevista realizada personalmente por el autor en marzo de 2010. Montevideo, Uruguay.

1. ¿Cómo ve usted la inserción comercial externa de los países de la región?

Primero debemos decir que hay una historia en todo esto. Nosotros y toda la región tuvo economías bastante cerradas hasta los años sesenta. Entonces el Uruguay, Argentina y el propio Chile no teníamos conciencia exportadora. Éramos países mono exportadores. Chile vendía cobre y nada más que eso, Argentina y Uruguay, carne y lana, y aquí terminaba el comercio. Todos, a su vez, muy orientados hacia Europa. Con muy poca preferencia hacia Estados Unidos. Brasil ni pensaba en la exportación, era un país que estaba construyendo un mercado interno y pensando todo hacia el exterior, pero con muy poca capacidad exportadora.

Por todo esto el fenómeno de la exportación, incluso como concepto, es relativamente nuevo. Cuando me toco ser Ministro de Industrias, inicié algunas misiones hacia el exterior, y recuerdo que hicimos una a Rusia. En aquellos tiempos era algo tan extravagante que creo pude conseguir a los sumo cuatro empresarios que me acompañaran. Una era Conaprole, pero solo dos o tres por intensión propia. Hicimos un negocio de frazadas de Campomar que recuerdo que duro hasta que cerró la empresa.

También por aquellos años se creo el LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay) y la gran tarea era organizar tipificaciones de productos. Sobre esto recuerdo lo que fue en aquel tiempo la “batalla de los quesos” por ejemplo, donde los industriales nos podían creer que le parábamos una exportaciones porque no respondía a la tipificación del queso que decía estar exportando. Costó mucho salir de lo que era el tradicional esquema de lana-carne. Fueron años en los que la mayoría de los países adquirieron conciencia de la necesidad de exportar porque necesariamente debían abrir sus economías. Para importar necesariamente debíamos exportar más, y la economía lo estaba imponiendo porque la revolución tecnológica te imponía necesariamente importar. Por ejemplo, si no importábamos tomógrafos quedábamos fuera del mundo. Pero no podíamos importar tanto tomógrafos como televisores y si se potenciaba nuestra corriente exportadora. De algún lado teníamos que obtener las divisas. Cuento este antecedente para poder hacer ver cómo fuimos generando una conciencia exportadora que se da recién a partir de los años 60´ y 70´.

Ubicándonos en el presente del que también debemos realizar un repaso del pasado mas reciente, vemos que todos los países habíamos sentido una necesidad de exportar. Entre el 73´ y 75´ es cuando Chile empieza a cambiar y luego cuando viene el equipo de Büchi se hace la gran revolución. Entonces Chile se abre totalmente al mundo, de un modo que solo lo puede hacer una dictadura. Porque resulta muy difícil para un gobierno democrático decir: “a partir de ahora cayeron todos los elementos de protección y se debe salir a combatir y batallar y a salvarse cada uno como pueda”. Sería imposible.

Lentamente en Brasil ya se veía una mentalidad exportadora mayor, nosotros también y el mundo nos lo iba imponiendo. En la salida de la dictadura y con el clima que genera la reestructura democrática tanto de Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay, se dijo “vamos a la integración”. Este era un viejo ideal que teníamos de los años 50´. Siempre fue un sueño, incluso en la Constitución del 67´ habíamos puesto ya a la integración. Era hasta un programa constitucional. Pero la integración se había hecho de un modo global con todo los países y el resultado no había

sido positivo. Lo de la ALALC había sido muy limitado. Entonces se transformó en ALADI para aceptar las estructuras regionales. Pero esta claro que cuando todos los países invitan a todos, al final se camina a la velocidad del más lento. Esta fue la experiencia. Porque el que va más rápido, no puede arrastrar a los otros.

Entonces es que basados en aquella experiencia se produce el fenómeno Mercosur, que nace de una serie de Acuerdos Bilaterales que venían ya de algunos años antes. Como lo fue el CAUCE y el PEC, con la Argentina y Brasil respectivamente.

Cuando vienen estos años integracionistas se dijo que debíamos armar el Mercosur, el cual tenía como objetivo no establecer un gran proteccionismo y generar una integración abierta, un espacio económico más amplio que permitiera una mejor economía de escala, para producir de forma más eficaz, para que adentro del área nos fuéramos especializando en función de nuestra eficiencia y eso nos permitiera ser más competitivos. Se arrancó muy bien y los primeros años fueron de mucho crecimiento, entonces el clima fue muy favorable. Pero luego, cuando empezamos con problemas en nuestras economías nacionales también empezamos a tener problemas con el Mercosur.

En los últimos años el Uruguay se ha sentido un poco prisionero adentro del bloque, porque le impide tener una inserción mucho más amplia. El ejemplo más resaltante lo tenemos es el del TLC con EEUU que la misma potencia nos ofreció y en este Gobierno pasado (del Presidente Vázquez) estuvieron quienes estaban de acuerdo y quienes no, enfrentados, y fue por eso que no lo pudieron hacer.

Finalmente, debemos decir que nosotros seguimos creyendo que el Mercosur sigue teniendo sentido, y siendo una decisión estratégica muy buena, pero hay que relanzarlo de verdad. Cada dos o tres años se habla de relanzarlo y no se lo ha hecho, porque Brasil no ha permitido hacerlo.

Uruguay, felizmente desde el retorno a la democracia ya pensaba en su actividad exportadora, más allá de del Mercosur. El caso típico fue la forestación que la pensamos en el año 87` y hoy ha pasado a ser uno de los grandes rubros de la economía. A la lechería la pensamos para la región, pero también más allá de ella, porque pensábamos que Venezuela y México siempre iban a ser países importadores de productos lácteos por sus características naturales. Entonces se empezó a trabajar a largo plazo.

El Uruguay de hace algunos años tenía clara conciencia de que el Mercosur debe ser un instrumento para insertarse al mundo y no para defendernos de el mundo. Que tenemos que ir tejiendo una red de vínculos de liberalización lo más amplia posible. Simplemente pensemos en lo siguiente: nosotros hicimos la primera reunión del GATT, donde se realizó la Ronda Uruguay, lo que fue una decisión estratégica nuestra en la que buscamos dos cosas. Por un lado, asociarnos a la libertad comercial, por otro lado instalar la idea en América Latina de que el camino era ese, incluso para nuestros socios.

Por todo esto es que desde el 85`estábamos mirando hacia el mundo. Y hoy nos encontramos dentro de un Mercosur estancado, y con un Uruguay que no lo ha sentido como un estímulo. Esto no quiere decir que el comercio no haya crecido, pero esto no es suficiente, porque debemos dar un salto mucho mayor. Desgraciadamente tuvimos una gran frustración al no firmar el TLC con los EEUU porque era un factor que iba a desencadenar este proceso. Porque no implicaba solo el comercio con los EEUU, sino que iba a imponer un proceso de apertura y un desafío mucho mayor.

2. ¿Qué opinión le merece la estrategia de inserción comercial externa que viene siguiendo Chile?

Chile ha tenido una muy buena estrategia comercial. Además ha sido siempre un país con mentalidad exportadora más que nosotros. Su gran asunto y aún lo sigue siendo, es el cobre. Por eso Chile no ha diversificado tanto su economía como parece. Pero sí ha tenido una conciencia exportadora y un muy buen marketing. El caso típico es el vino que esta instalado en el mundo desde hace 40 o 50 años. En este sentido Chile ha desarrollado una gran estrategia básicamente a través de ProChile, lo que ha sido indudablemente muy bueno. Todo esto le ha permitido hacer los tratados de libre comercio que ha hecho.

En definitiva, creo que Chile vio que el mundo se globaliza y hay que incorporarse a él y abandonar totalmente las restricciones de los viejos esquemas nacionalistas. Nosotros siempre fuimos más graduales y pensamos algo parecido en cuanto a la inserción internacional pero desde

una gradualidad que se adapta a nuestra forma de ser. Recuerdo que yo tuve una batalla hasta para reconocer a China continental. Aquí todo ha sido batalla, ya sea hacia un lado o hacia el otro. Pero siempre batalla. Los sindicatos muchas veces no aceptaban ciertos formatos de apertura.

3. ¿Qué puede decirnos acerca de la inserción comercial externa que sigue Uruguay?

Lo nuestro fue una construcción lenta. Arrancamos primero con un programa que les permitiera a los exportadores uruguayos tener tipificaciones, tener controles de calidad y aquí nació el LATU. Las palancas para las exportaciones, eran la prefinanciación de exportaciones, la admisión temporaria y el tipo de cambio. A esto le agregábamos la actividad propagandística del Estado que desde el 85` fue bastante fuerte, con grandes misiones comerciales al exterior, y aquí ya no había que convencer a los industriales.

En estos tiempos, como recién decía, también comenzamos las relaciones con China, que fue uno de los grandes pasos de nuestra inserción internacional. Lo hicimos porque veíamos que China venía en crecimiento y era uno de nuestros destinos potenciales. Aquella decisión de no a Taiwán y sí a China, la hicimos en Buenos Aires donde se negoció un acuerdo no explícito al corto plazo porque China no aceptaba condicionar un acuerdo diplomático con un acuerdo comercial. Porque consideraban que el relacionamiento diplomático era un tema de principio y que eso no se intercambiaba por algo comercial. Razón por la cual se hizo una negociación paralela en la cual pudimos diferenciar una cosa de la otra. Marcamos nuestra intención por tener un acuerdo comercial porque Taiwán tenía un lobby muy fuerte contra China continental. Lo cierto que esta decisión de acercarnos a China fue uno de los grandes hitos de la política exterior uruguaya.

En definitiva, yo diría que lo que hay en Uruguay es la continuidad de una línea estratégica, que nace con las palancas clásicas hacia la exportación que vienen desde los años 80`. A esto nadie lo ha podido cambiar porque hoy la industria exportadora vive por eso.

Otra palanca clave fue la devolución de impuestos a través de admisión temporaria. El Mercosur generó una conciencia sobre eso. Después todos los gobiernos tuvimos la idea de abrir más la economía. Por eso podemos hablar de una estrategia de largo plazo. Desde el 85` nosotros estuvimos mirando hacia afuera, como lo hicimos con el caso de la madera, la lechería, y el vino, que fue un proceso de transformación que también se inició en el 85`. Cuando vimos que íbamos a bajar los aranceles de exportación y podíamos ser arrastrados por Mendoza, vimos teníamos un importante capital humano e iniciamos un programa para promover la viticultura creándose el INAVI.

Por todo esto creo que debemos hablar de una estrategia de largo plazo. Que por sobre todo ha generado una cultura exportadora y creo que aquí se hizo una gran conquista.

4. ¿Existió una verdadera intención de formular una estrategia de inserción en el mundo o se fueron dando cambios que simplemente los requería el momento que se empezaba vivir en el mundo?

No, todo esto se hizo con la verdadera intención de formular una estrategia. Nosotros teníamos claro que el Uruguay había crecido sobre la base de un modelo de sustitución de importaciones que fue impuesto por la necesidad. Aquí discrepo con muchos que se oponen, diciendo que "en los años 60'-70' protegimos demasiado y cometimos un error". Esto no es válido, porque en aquellos años la economía era de escases: o producías tú las cosas o no había. O producíamos los neumáticos o no había dónde ir a comprarlos. Se tenía que producir las cosas porque no había, de aquí que hubo que proteger industrias para avanzar.

A su vez, estábamos ante economías muy nacionalistas. Los países después de la guerra querían generar empleo desesperadamente. Empezando por Estados Unidos, nadie quería tener la economía abierta, todo lo contrario. Entonces nosotros también teníamos que proteger nuestras actividades. Acaso ¿de dónde construimos esa clase media de la que tanto nos orgullecemos? Promoviendo el trabajador. Entonces todo este proceso no fue un fracaso, sino que fue un éxito para la época. Lo que sucedió después fue que a finales de los años 50` la cosa había ido cambiando y no estábamos en aquel mundo tan cerrado. Teníamos más necesidades de importación y como consecuencia más necesidades de exportación. Por eso se empezaba a necesitar un cambio, que primero no se advirtió claramente. A todo esto se le agregó que se nos cambió el rumbo de la exportación, porque nosotros siempre habíamos mirado a Inglaterra y a la salida de la guerra ya no estaba más. Como bien dijera un historiador argentino Tulio Halperin: "*nosotros pasamos a ser las viudas en Rio de la Plata del Imperio Británico.*" De un día para otro se

nos muere nuestro paradigma de inserción. Por lo que nos vimos obligados a sustituir a Inglaterra mediante una decisión que debía de ser estratégica.

Creo que siempre hubo una idea estratégica, más explícita o menos explícita. Pero desde que nacieron estas políticas fueron con un sentido estratégico. Todos estos institutos fueron naciendo así, bajo este sentido que le señalaba.

5. ¿Cree usted posible aplicar la estrategia país de Inserción Comercial Externa de Chile en un país como Uruguay?

Primero debo decir que no creo que en Chile exista un modelo, sino que una actitud que se resumió en “tenemos que abrirnos” y ésta fue la consigna desde que la iniciaron. Yo creo que nosotros también lo tenemos que hacer y lo hemos ido haciendo. Hoy la economía uruguaya no tiene nada que ver con la de otros años. Hoy ya tenemos otros conceptos de exportación, como lo son los servicios que están pasando a ser fundamentales. Pero creo que el Uruguay debe seguir por el camino que ya inició hace algunos años. Porque el modelo de Uruguay ya lo encontramos. Hay otros modelos que son buenos para donde están.

Lacalle: “Sin lugar a dudas Chile logró un éxito”



Presidente de la República Oriental de Uruguay (1990 - 1995)
Abogado, graduado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
Durante su gobierno el Uruguay ingresó al Mercosur y se inició el camino de inserción que aun se mantiene en el país.

Entrevista realizada personalmente en marzo de 2010 (1era parte) y julio de 2010 (2da parte). Montevideo, Uruguay

1. ¿Cómo ve usted la inserción comercial externa de los países de la región?

Primero debo decir que voy hablar como una persona que le toco ser protagonista directo desde el Gobierno. Cuando nosotros nos enteramos que Brasil y Argentina, iban a firmar un tratado, cosa que ellos no nos avisaron, empezamos desde julio del noventa a trabajar para no perder esa oportunidad. Yo recién asumía como Presidente. Nuestra primera reacción fue sentir que algo debíamos hacer. Así fue que pedimos ser recibidos en Brasilia donde estaban negociando el tratado. En aquel momento dijimos que Uruguay no podía quedar afuera y que a su vez debía estar Paraguay, para completar dos países chicos con dos grandes. Pero también propusimos que Chile forme parte, pero se negó a participar, porque su estrategia era otra. En aquellos tiempos el tema central, en esta materia, pasaba por querer cambiar aquellos modelos de sustitución de exportaciones. Aquello que la CEPAL señalaba como el *desiderátum*. Pero esta propuesta estaba equivocada ya que dejó a nuestros países encerrados en sus propias economías. En el caso del Uruguay que es una economía sumamente pequeña, lo llevo a una industrialización totalmente artificial. Desde el Gobierno, nosotros siempre tratamos que nuestra asociación con el Mercosur no fuera en desmedro de nuestra apertura al mundo, de forma tal que podamos seguir el denominado “Regionalismo Abierto”.

2. ¿Cuál es su reflexión sobre la política comercial del Uruguay?

Creo que la política exterior del país tiene dos momentos. Un momento de una fuerte reafirmación del rol geopolítico del Uruguay que fue nuestra propuesta. En la que nosotros establecimos la política de los meridianos, mirando a Uruguay como el fin de la hidrobía y pensar entonces en Bolivia, Paraguay y Matogroso del Sur como los principales clientes naturales de los puertos uruguayos, y de aquí la ley de puertos y el gran beneficio que nos trajo. Por otro lado mirábamos la inserción desde círculos concéntricos, donde por su puesto que primero interesa el barrio que es lo que tenemos al lado, pero también nos interesa China. Aquí fue cuando Uruguay recuperó el sentido de la oportunidad que le daba estar entre dos países grandes, en la boca de dos ríos, en la boca del atlántico y con el mejor puerto de la región.

En este entorno nace el Mercosur como una entidad económica y comercial. En la actualidad se produce la gran transformación del Mercosur en una asociación política donde se crea la condición de socio político, donde se establece inconstitucionalmente el Parlamento del Mercosur y donde se privilegia la identidad ideológica de los gobiernos en vez de mantener la defensa de los intereses del país, que son siempre iguales gobierne quien gobierne en Argentina, Paraguay o en Brasil. A nosotros no nos interesa que gobierne radicales o peronistas, nos interesa el Rio de la Plata, el dragado y la lucha de puertos; que son desde el inicio de nuestra independencia los grandes temas. Aquí sí que hubo un cambio, porque hay una preferencia por las identidades ideológicas más que por la prevalencia del interés nacional.

3. ¿Qué opinión le merece la estrategia de inserción comercial externa que viene siguiendo Chile?

Sin lugar a dudas Chile logro un éxito sobre la base de que las medidas más duras fueron tomadas por un régimen de fuerza, sin un ejercicio democrático. Entonces las medidas duras que a veces hay que tomar para transformar una economía se tomaron bajo fuerza.

Pero antes de introducirnos debemos dar un elogio a la continuidad que tuvo Chile. Creo que la gran virtud que del retorno democrático chileno fue que los partidos de izquierda electos en 1989 no tuvieron el absurdo pensamiento de creer que todo lo hecho por la dictadura era malo. Sino que tuvieron la amplitud como para mirar y decir que había cosas buenas y había que continuarlas. Creo que la continuidad en determinados tipo de políticas fue la gran virtud de Chile. Eligió un camino, lo siguieron y no renegaron lo que se había logrado. Lo continuaron en democracia, y hoy Chile tiene diversos tratados de libre comercio y tiene aranceles inferiores al 6%. Es una economía que ha crecido, que ha disminuido sus desigualdades sociales y otra prueba de seriedad fue cuando se dio el *bum* del precio de cobre donde Chile lo que hizo fue guardar y tiene un fondo que ronda los 6 mil millones de dólares como colchón.

4. Algunos analistas ven en su Gobierno una de las primeras demostraciones de nuestro país por seguir un modelo chileno de fortalecimiento del sector privado, a través de aquel plebiscito del 92´ ¿qué opinión le merece esta afirmación?

Nosotros lo que pretendimos fue abrir el país al mundo. Una apertura de la economía que provocó crecimiento, baja del desempleo, que logro pasar de un déficit del producto llegar a un superávit en el año 91´ y 92´. Creemos que hay ejemplos como la liberalización de todo el proceso cárnico, que permite que hoy Uruguay esté exportando estos niveles.

Con aquel plebiscito los que hicimos, desde una posición muy débil política ya que no teníamos mayoría parlamentaria, fue proponer una idea nueva. No quisimos seguir a Chile en ese momento, porque no creo que los países deban copiarse, porque ningún país es igual a otro. Lo que sí debe tener un gobernante es la mente abierta, no tener preconcepciones ideológicas ni moldes y si ve que en un país una cosa funciona no se trata de automáticamente replicarla pero sí analizarla y adecuándola ponerla en funcionamiento. Así que no se trato de copiar, pero de no ignorar una experiencia cercana exitosa y no trasladable en su integralidad, pero sí en las grandes líneas.

5. ¿Qué reflexión le merece el Mercosur actual?

El camino que se inició en aquel momento le puso como título "regionalismo abierto", que es una clara definición de lo que queríamos. Creo que el ahogo de Uruguay y Paraguay en el Mercosur tiene causas muy concretas. Primero la bilateralidad entre Argentina y Brasil, que en una primera instancia fue de forma tímida y luego al ver que Paraguay y Uruguay no protestaban se convirtió en una política propia de Brasil y Argentina dejándonos fuera.

También por el incumplimiento de los países grandes de las normas del tratado. Hay varios laudos que tienen cuatro y cinco años de emitidos por el Mercosur que Argentina y Brasil simplemente no los cumplen. Entonces nosotros sostenemos que en Mercosur son estos países los que no cumplen con las normas.

Un paso importante que podríamos haber dado era firmar un TLC con Estados Unidos. No existirá otro momento en que este país le preste tanta atención a Uruguay. Por ejemplo, algo que sí podría hacer Mercosur es hacer un importante tratado de libre comercio con el Nafta y veo mucho más probable esto que uno con la Unión Europea, pero debemos recordar que los republicanos son más proclives al libre comercio que los demócratas.