

Uruguay en la Región  
y en el Mundo:  
Conceptos, Estrategias  
y Desafíos

PROGRAMA DE  
INSERCIÓN INTERNACIONAL  
E INTEGRACIÓN REGIONAL



A N A L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

# Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos

PROGRAMA DE  
INSERCIÓN INTERNACIONAL  
E INTEGRACIÓN REGIONAL



*diciembre 2003*

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

---

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG  
FESUR – Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: fesur@fesur.org.uy  
<http://www.fesur.org.uy>  
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40  
Fax: [++598 2] 902 2941

---

Realización gráfica integral: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)  
Depósito Legal: 331.580/03

# Indice

PRÓLOGO	5
DEFINICIONES, PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL	7
Definiciones y principios	7
Lineamientos políticos	8
DERECHOS HUMANOS EN EL MERCOSUR	11
Antecedentes	11
Propuestas	12
ACUERDOS COMERCIALES Y CULTURA	14
Algunos datos duros	14
Comercio y cultura: implicaciones anchas y profundas	15
LA «DIÁSPORA URUGUAYA» Y LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL URUGUAY	17
Antecedentes	17
Una reconsideración de la emigración	18
Elementos de una política para los emigrados	19
<i>Objetivos</i>	
<i>Ejes de actuación</i>	
Algunos instrumentos para la ejecución de las políticas planteadas	20

## 21

### **LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA**

- 21 Complejidad del proceso y bilateralidad «dominante»
- 22 El ALCA y la política comercial del Mercosur
- 22 Comercio, Inversiones y los «temas de Singapur»
- 23 El ALCA y las negociaciones multilaterales
- 23 Lineamientos y aportes para la toma de decisiones

## 25

### **PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD Y COMPLEMENTACIÓN PRODUCTIVA**

- 26 Orientaciones Estratégicas por niveles de acción
- 27 Foros de Competitividad
  - a. Fundamentos*
  - b. Objetivos*
  - c. Resultados esperados*
- 28 Papel de los órganos de gobierno y el sector privado

## 29

### **COMPLEMENTACIÓN PRODUCTIVA PARA LAS AGROINDUSTRIAS DEL MERCOSUR**

- 30 Energía y Transportes
- 31 Aporte científico–tecnológico
- 31 Negociaciones comerciales internacionales
- 32 Desarrollo de instrumentos financieros regionales

# Prólogo

Los documentos que se presentan en esta publicación han sido elaborados en el marco del Programa de Inserción Internacional e Integración Regional auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert en el Uruguay (FESUR).

El objetivo general del programa ha sido contribuir a la tarea de elaboración programática de las fuerzas progresistas uruguayas en materia de política internacional.

A través de las actividades realizadas se ha pretendido avanzar en la definición de los lineamientos generales de las políticas de inserción externa y, al mismo tiempo, identificar problemas concretos y respuestas apropiadas para los mismos.

En el marco de este programa se han realizado talleres y seminarios en los que han participado un grupo de políticos, académicos y especialistas en temas de política internacional.

La primera etapa del trabajo ha culminado con la elaboración de un conjunto de aportes y contribuciones que se espera puedan ser de utilidad para el diseño de una política de inserción externa que cuente con un amplio respaldo político y social. Los materiales elaborados pretenden estimular el debate en el seno de las fuerzas progresistas acerca de una temática especialmente importante para el desarrollo económico y social de nuestro pueblo.

El abanico de temas considerados en el marco del programa dista de ser exhaustivo. Múltiples ámbitos de la política exterior no han sido debidamente contemplados en los documentos elaborados, aunque estuvieron permanente presentes en los debates mantenidos en el marco del programa.

No obstante, los aportes realizados arrojan luz sobre aspectos medulares de la política internacional desde la perspectiva progresista. La

consideración de dimensiones sociales y culturales en las relaciones internacionales ha sido debidamente jerarquizada, desechando el enfoque meramente mercantilista que suele predominar en las negociaciones internacionales. Se ha avanzado en la definición de lineamientos para el diseño de políticas que contribuyan a estrechar vínculos con los uruguayos que han emigrado. Se ha puesto de relieve la defensa y promoción de los Derechos Humanos en el marco del proceso de integración regional. Se han realizado aportes la toma de posición de nuestro país en el marco de las negociaciones del ALCA. Se han identificado algunos ejes fundamentales que deben guiar una estrategia de promoción de la competitividad de nuestras empresas.

El desarrollo de este programa ocurre en momentos en que la toma de posición política en esta materia se ha vuelto especialmente im-

portante. Durante los últimos años hemos asistido a un deterioro de los consensos básicos sobre los que se había apoyado la política exterior uruguaya. La forma en que el gobierno ha conducido la política exterior ha tenido, y está teniendo, consecuencias muy negativas en las relaciones con nuestros socios del Mercosur y, de hecho, ha implicado un quiebre en la orientación de la política internacional desde el restablecimiento de la democracia. Esto tiene lugar cuando comienzan a soplar nuevos vientos políticos en la región, vientos que muestran un renovado compromiso de los gobiernos de nuestros vecinos con la consolidación y profundización del Mercosur. En estas circunstancias adquiere especial importancia el aporte serio y responsable de las fuerzas progresistas que exprese el firme de compromiso de los uruguayos con el proceso de integración regional con sólidas bases políticas, económicas y sociales.

Silvana Charlone

*Coordinadora del Programa de  
Inserción Internacional e Integración Regional*

Diciembre de 2003



# Definiciones, principios y lineamientos de la política internacional

## Definiciones y principios

La política exterior expresa la representación del Estado ante los miembros de la comunidad internacional, la forma de relacionamiento con otras naciones y agentes del orden internacional y la incidencia de nuestro país ante los mismos, en consonancia con el interés nacional. A su vez, el creciente desarrollo y la progresiva ampliación de las relaciones internacionales determina que cada vez más amplios sectores de la sociedad civil asuman protagonismos en el ámbito internacional, cuyo desenvolvimiento debe ser apoyado por el Estado.

Como Estado parte de las Naciones Unidas, Uruguay debe promover el estricto cumplimiento de la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las

Naciones Unidas (Resolución 2625–XXV del 24/10/70).

Esta declaración especifica principios fundamentales del Derecho Internacional que las fuerzas progresistas uruguayas han adoptado como propios y que la realidad actual contemporánea nos demuestra que son frecuentemente violados. Se constata con preocupación que ante estas violaciones del Derecho Internacional la comunidad internacional no ha asumido con la firmeza y oportunidad necesarias la denuncia de su violación. En este contexto, debe reafirmarse el papel de las Naciones Unidas como la herramienta adecuada para la consideración y adopción de las decisiones referidas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

La defensa de la soberanía de los Estados, el principio de no intervención, la solución pacifi-

ca de las controversias, la defensa de los derechos humanos, el cumplimiento de buena fe de los tratados internacionales, han sido normas que nuestro país ha incorporado a su política exterior, la cuál, sustentada en estos principios, deberá trascender a los gobiernos de turno.

Uruguay, debe apostar, como la ha hecho a través de su historia, a la vigencia irrestricta del Derecho Internacional como principio rector de las relaciones entre las naciones, independientemente del poder económico, político y militar de las mismas.

A continuación, se enumeran los criterios y principios que deben regir la orientación de la política exterior de nuestro país.

- a. Los estados en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- b. Los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se ponga en peligro ni la paz, ni la seguridad internacional, ni la justicia.
- c. Los Estados tienen la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de otros estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- d. Los Estados tienen la obligación de cooperar entre sí.
- e. El principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.
- f. El principio de la igualdad soberana de los Estados.
- g. El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Los principios de las Naciones Unidas han de guiar la actuación del Estado uruguayo, que con un gobierno progresista tendrá oportunidad no sólo de preservar la tradición del país en esta área, sino de enriquecerla y potenciarla. Justamente, los referidos principios se materializa-

rán plenamente en cada caso si desde la conducción del Estado se asumen integralmente los compromisos con nuestro pueblo y ese ya mencionado protagonismo en la defensa de los intereses del país.

## Lineamientos políticos

El Derecho Internacional no sólo es compatible sino que se desarrolla en la dirección del progreso social, la paz y el acercamiento entre los pueblos y las naciones. Un proyecto progresista, en lo nacional, potenciará las posibilidades de incidir positivamente en el plano internacional y regional. Y la observancia del Derecho Internacional sobre la base de los ya citados principios generará mejores condiciones para nuestro relacionamiento internacional, ya sea entre naciones, en los organismos internacionales y en los procesos de integración, con especial referencia al MERCOSUR.

Se debe establecer nuestra política exterior a partir de nuestra situación en el contexto mundial y latinoamericano, considerando los importantes condicionamientos externos en el marco de la globalización.

La política internacional deberá basarse, además, en los siguientes pilares:

- a. Política exterior independiente, afirmando la independencia irrestricta en las decisiones que el país tome en concordancia con su interés nacional.
- b. No alineamiento respecto a alianzas políticas y militares que se encuentran bajo la hegemonía de grandes potencias, procurando apoyar todas aquellas iniciativas tendientes al fortalecimiento de la paz y el establecimiento de un orden mundial más justo y equitativo.
- c. Defensa de la soberanía en su concepto integral, como condición, para aplicar en forma independiente sus recursos propios, principio este que debe ser compatible con los avances de los procesos de integración en los que soberanamente nuestro país decida participar.

- d. Decisiva acción antiimperialista y anticolonialista, reafirmando nuestra lucha por la paz y la reivindicación del principio de la solución pacífica de las controversias entre Estados. En este marco reafirmamos nuestro más enfático rechazo a todo tipo de acción terrorista llevada a cabo tanto por un Estado como por cualquier tipo de organización o individuo.
- e. Consolidación de mecanismos internacionales que impidan toda injerencia extranjera en los asuntos internos de un país.
- f. Reafirmación de la autodeterminación de los pueblos, interpretada como el máximo respeto al ejercicio de la soberanía y el derecho de cada pueblo a elegir sus formas e instituciones políticas y sociales de gobierno.
- g. Defensa de los derechos humanos, tanto civiles, políticos, sociales, económicos, como culturales y el derecho de los pueblos, consagrados en las normas internacionales. En el orden internacional, defensa del Derecho de Asilo y Refugio Político, lo que supone cumplir los acuerdos suscritos por la República Oriental del Uruguay en la materia y consecuentemente con estos principios, re examen de los tratados vigentes en materia de extradición.
- h. Defensa del Medio Ambiente, según lo establece el artículo 47 de la Constitución de la República. Además de cumplir con este mandato constitucional, el programa de un gobierno progresista deberá continuar desarrollando la normativa interna en la materia que permita dar cumplimiento al compromiso de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. Deberá participar activamente en el seguimiento y en la evolución de los múltiples compromisos internacionales y del Derecho del Medio Ambiente en el marco del Derecho Internacional, que apuntan a la protección del mismo, a su armonización, a la vinculación de aquél con el desarrollo, con los derechos humanos y con el cumplimiento de la eliminación de medios de destrucción masiva. Se deberá hacer una fuerte defensa del concepto de «desarrollo sostenible» que involucra tanto al crecimiento económico a partir de la explotación de los recursos como a atender las necesidades de conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- i. Activa participación en los Organismos Internacionales proponiendo y defendiendo en ellos aquellas iniciativas que sean compatibles con el interés nacional, apoyando iniciativas tendientes a su democratización, procurando que las políticas de los Organismos Económicos Internacionales sean coherentes con los derechos humanos y sociales.
- j. Reexamen profundo y crítico de la participación que históricamente ha tenido la República Oriental del Uruguay en organismos como las Naciones Unidas, OMC, OIT, UNESCO, OMS, OEA, FMI, BM, BID, entre otros. En tal sentido reafirmamos la vigencia del multilateralismo como el mecanismo más apto para resolver en colectivo los graves problemas que aquejan a la humanidad. Asumir un compromiso activo para encarar el problema del endeudamiento y el intercambio desigual, impulsando la generación de ámbitos plurinacionales que potencien nuestra capacidad de negociación en la búsqueda de condiciones comerciales más ventajosas y un tratamiento más justo por parte de los acreedores externos.
- k. Examinar los tratados militares regionales que nos vinculan, a partir de nuestras definiciones en materia de defensa nacional y defensa de la soberanía en función de las nuevas condiciones existentes en el mundo. Asimismo, se deberá efectuar un profundo estudio de las condiciones de participación de nuestro país en las misiones de paz acordadas con las Naciones Unidas.
- l. Apoyo a las políticas de desarme a nivel mundial, destinando los recursos liberados a la creación de un fondo internacional de desarrollo para los países más atrasados.
- m. Mejorar el funcionamiento del Servicio Exterior de la República, con especial referencia a las tareas desplegadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al funcionamiento de las representaciones diplomáticas y a las políticas implementadas desde nuestra Cancillería.

- n. La cooperación internacional debe concebirse como un instrumento moderno, eficaz e indispensable de la política internacional. La cooperación debe convertirse en un mecanismo de acercamiento en el campo de las relaciones bilaterales. El objetivo en esta materia es aumentar y fortalecer la misma en áreas tales como la comercial, política, científica y económica, promoviendo la imagen externa del país. La Cooperación Internacional técnica debe orientarse, dentro de un marco de desarrollo sostenido, por medio de acciones eficaces y transparentes, de acuerdo a las prioridades nacionales.
- o. Impulso al MERCOSUR en base a los lineamientos trazados por nuestra fuerza política en materia de integración, bregando por su consolidación y ampliación y la participación activa de nuestro país. El MERCOSUR representa la estrategia más idónea para desarrollar una inserción internacional que contribuya a potenciar el desarrollo económico y las mejoras en el bienestar de la población.

# Derechos Humanos en el MERCOSUR

## Antecedentes

El proceso de integración de los países miembros del MERCOSUR no ha establecido un diseño que contemple la verificación y supervisión de los derechos humanos. Sin embargo, en el ámbito interno de los cuatro países, existe una larga tradición por parte de la sociedad civil en la defensa de los mismos, así como en la aprobación y ratificación de diversos instrumentos internacionales y regionales de promoción y defensa de los derechos básicos de la persona.

Derechos Humanos que deben ser percibidos como universales, interdependientes, indivisibles e inalienables en su faceta civil, política, económica, social o cultural y de los pueblos, requeridos como condición necesaria para el desarrollo integral del individuo inmerso en su comunidad, en el marco de una sociedad democrática.

Desde el establecimiento mismo de la Carta de las Naciones Unidas y posteriormente a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la humanidad ha avanzado en la protección del individuo a través de un importante número de tratados internacionales y del desarrollo progresivo de la interpretación del derecho internacional consuetudinario. Asimismo, se vienen instrumentando diversos mecanismos de supervisión de las obligaciones jurídicas de los estados, en promover, garantizar y respetar el cúmulo de derechos establecidos en diversidad de fuentes de carácter obligatorio.

En este proceso, se ha destacado el desarrollo del sistema americano de protección de los derechos humanos. La Convención Americana de Derechos Humanos y las convenciones complementarias desde el punto de vista normativo, y la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana desde la perspectiva institu-

cional, son los pilares fundamentales de la defensa de los derechos básicos de las personas en el continente.

Se tendrá especialmente presente que, la negación en forma endémica de las más elementales condiciones de vida en materia económica, social y cultural para miles de personas del bloque, implica la negación de derechos humanos fundamentales, estando los Estados Parte obligados a promover la articulación de políticas generales y sectoriales, que posibiliten la real vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

Por otra parte, el pasado reciente de regímenes militares en la década del setenta en el marco del terrorismo de estado con violaciones graves y sistemáticas a los derechos fundamentales en crímenes aberrantes para víctimas y familiares, la coordinación represiva en su expresión más perversa de la «Operación Cóndor» y los complejos procesos políticos y sociales de transición a la democracia con su legado de impunidad a personas vinculadas a delitos de lesa humanidad, debe ser comprendido a cabalidad con el objetivo de construir una cultura de respeto de la dignidad del individuo, que condene la impunidad, sin perjuicio de los avances realizados.

El MERCOSUR hoy, tiene la oportunidad de trascender el mero acuerdo económico, desarrollando ámbitos que permitan coordinar y potenciar políticas comunes en aspectos centrales de la vida de sus pueblos y de las personas. Las similares características de su desarrollo social, sin desconocer las asimetrías locales y regionales, así como la voluntad común del mismo proceso de integración, constituyen elementos centrales de esta propuesta.

Las fuerzas políticas progresistas uruguayas han asumido en el documento suscrito públicamente el 19 de diciembre del 2002: «*El compromiso con la estabilidad institucional, la paz social, la convivencia pacífica y el respeto de los derechos humanos*»; así como: «*El compromiso con el proceso de integración latinoamericana a través del Mercosur, como forma*

*preferencial de la inserción de Uruguay en el sistema internacional y el mantenimiento de una política de estado en las relaciones internacionales*».

Asimismo, el 7 de julio de este año se presentaba a la opinión pública un documento, en ocasión del ejercicio de la presidencia pro tempore por parte de nuestro país en el MERCOSUR, que establecía:

**«Agenda social, cultural y ciudadana. Promover la coordinación del MERCOSUR para el efectivo cumplimiento de las normas internacionales y regionales en materia de Derechos Humanos».**

Es en este sentido que se promueve esta iniciativa procurando un mayor y más fuerte énfasis de la política en materia de Derechos Humanos del MERCOSUR que coadyuve a la efectiva vigencia de los derechos establecidos por los instrumentos internacionales. En definitiva, un camino cierto para la elevación de los niveles de cumplimiento de las obligaciones contraídas por los países del bloque y de ninguna manera como forma oblicua de obviar las mismas.

## Propuestas

1. Se consolidará el actual grupo *ad hoc* de derechos humanos como dependiente del Foro de Concertación Política, pudiendo designar relatores especiales si fuese necesario, con los siguientes fines:
  - a. Coordinar las políticas externas del MERCOSUR en materia de derechos humanos.
  - b. Proponer normas comunitarias referentes a la protección de los derechos humanos.
  - c. Realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos internacionales vinculantes para los Estados Parte.
  - d. Proponer la compatibilización de las normas internas en materia de derechos humanos.

2. Se analizará, para el mejor cumplimiento de tales fines, la posible institucionalización de un «Comisionado» o «Comisión» Regional para los Derechos Humanos en el MERCOSUR, con carácter de órgano técnicamente independiente y en el marco de una reforma del Tratado, sin perjuicio de que previamente a dicha reforma del Tratado, dependa del Grupo Mercado Común.
3. Se analizará la necesidad de extender y precisar en el marco de una reforma del Tratado, el contenido de la cláusula democrática en la que se reafirme explícitamente:
  - a. Que el sistema integral de derechos humanos constituye el pilar matriz fundamental de los Estados Parte del MERCOSUR y de la estructura del proceso de integración.
  - b. El compromiso de condena de los crímenes de lesa humanidad, de los delitos contenidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y de su tipificación penal en los Estados Partes y el derecho comunitario, con sus notas esenciales derivadas de su carácter.
4. Se realizarán campañas de divulgación, capacitación y enseñanza en relación con la defensa integral de los derechos humanos, profundizando la cooperación internacional y multilateral, en particular con la Unión Europea de acuerdo con los compromisos de Madrid.
5. Se procurará y fomentará la participación activa de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo y promoción de los derechos humanos.

# Acuerdos comerciales y cultura

## Algunos datos duros

Durante 2001, considerando bienes y servicios vinculados a las artes, Uruguay compró en el exterior por valor de 210,7 millones de dólares, mientras que exportó por valor de 29,4 millones, resultando un déficit comercial de 181,9 millones.

El saldo comercial de las industrias del *Copyright* en nuestro país ha mostrado un déficit promedio del orden de 45 millones de dólares. Se podrían tomar diferentes indicadores para mostrar este desbalance. Por ejemplo, de lo que se recauda por concepto de derechos de autor en nuestro país, más del 60% se remite a autores no uruguayos y los pagos que se reciben desde el exterior en ese rubro no llegan al 3 o 4%.

Puede decirse, simplificando, que las tres grandes ramas de mayor volumen comercial inter-

nacional de las denominadas industrias culturales son las audiovisuales, las editoriales y las fonográficas. Son groseras las asimetrías en los términos de intercambio para América Latina en esos tres campos, aunque a su interior hay diversas combinaciones y especificidades, como el caso de las corporaciones televisivas o de la publicidad. Y, aunque el desarrollo tecnológico en algunas áreas juega a favor de los más pequeños, se comprueba un deterioro progresivo y exponencial de la diversidad cultural.

Inconcebiblemente, para conocer los datos duros de estas relaciones comerciales hay que armar un mosaico de investigaciones académicas cruzadas con algunas estadísticas sectoriales de fuentes no siempre confiables. Hay cifras oficiales desperdigadas, no existe un repertorio oficial de números que ilustren sobre el movimiento económico y comercial de los bienes y servicios culturales en el Uruguay y



en América Latina. De la industria frigorífica o de la automotriz hay datos claros, se saben costos propios y ajenos, se conocen las demandas de los mercados y sus exigencias para poder participar de los mismos con niveles de competitividad. De la economía de la cultura, y más concretamente del núcleo de las industrias de la cultura a las que se quiere incluir en la mesa de negocios, no hay datos oficiales que permitan saber dónde se está parado. Y, cuando los hay, no son manejados con facilidad por los responsables públicos. No obstante, de esa recolección de cifras expuestas en publicaciones recientes, puede apreciarse que aun en época de severa recesión los uruguayos destinan más de 600 millones de dólares al consumo cultural...

La otra cara de ese fenómeno es la tendencia a la concentración de las empresas que seleccionan, producen, distribuyen y publicitan lo que «creen» tiene gancho en el mercado. Sin embargo, y a pesar de la innegable influencia que tienen estas empresas en los mercados nacionales de nuestros países, lo que más se escucha en América Latina es música doméstica y regional. Esto indica que, a pesar de las estrategias comerciales de las grandes corporaciones existen potencialidades para el desarrollo de emprendimientos exitosos en esta materia. Las nuevas redes de comunicación y las posibilidades abiertas por la tecnología digital pueden abrir las puertas al desarrollo «negocios culturales» exitosos fuera de los grandes circuitos comerciales.

Probablemente pueda resultar exagerado, pero la cuestión de fondo, pensando incluso en términos de la lógica de mercado, es si se promueve la mayor diversidad de propuestas o si, por ingenuidad, ignorancia o intereses menores, se facilita la concentración de la oferta de bienes culturales. La cuestión es cómo hacer que la mayor cantidad de creadores tenga la posibilidad de encontrarse con la mayor cantidad de su público potencial. El asunto es no sólo preguntarse qué consumen los uruguayos o los latinoamericanos, es también propiciar que otros públicos (otras ciudadanías) puedan conocer las formas de ser y sentir de nuestra gente.

## Comercio y cultura: implicaciones anchas y profundas

Parecería que la realidad indica, más allá de posturas filosóficas, que en una economía de mercado pautada por las normas de la transacción pecuniaria, los bienes y servicios culturales pueden ser considerados mercancías. Sin embargo, la pregunta más relevante es si los bienes y servicios culturales son simplemente mercancías, o tienen éstos alguna particularidad que los hace específicos, diferentes, y que por tanto merecen un trato diferente al del mero negocio comercial.

Una película de cine tiene una dimensión económica innegable. Pero también es incontable que, antes y después, alguien presentó allí su visión del mundo, una anécdota o un paisaje, la violencia o el amor, formas peculiares vividas o imaginadas, regionales o universales... Se trata de una creación artística y, o no, busca provocar, informar, hacer reír o llorar, pensar u olvidar... Transmite valores: los de los muchachos de Montevideo, los de la policía de Nueva York, los de los colegios ingleses..., o determinados paradigmas que se extreman en un personaje mesiánico que se construyó una nave espacial sofisticada o en un romántico que lleva en un camión a seres comunes y habitualmente ignorados. Nos familiariza con determinadas costumbres y nos induce a considerar exóticas otras.

Lo sintetiza conceptualmente la UNESCO en su Declaración Universal sobre diversidad cultural, aprobada por unanimidad en París en noviembre de 2001:

**«Los bienes y servicios culturales, mercancías distintas de las demás. Frente a los cambios económicos y tecnológicos actuales, que abren vastas perspectivas para la creación y la innovación, se debe prestar una atención particular a la diversidad de la oferta creativa, a la justa consideración de los derechos de los autores y de los artistas, así como al carácter específico de los bienes y servicios culturales que, en la medida en que son portadores de identidad, de valores y sentido, no deben ser considerados como mercancías o bienes de consumo como los demás.»**

No tener definiciones sobre estos acuerdos comerciales que hacen al tránsito de valores entre comunidades, países y regiones, es gravísimo. En cierto sentido, suicida. Uruguay debe manifestarse. Y su posición, como en los grandes temas estratégicos, no puede ir a la cola de otros gobiernos, no puede dirimirse en el pasillo cuando se lee de apuro el texto de un acta que sella un acuerdo de último momento. No se trata de una cuestión menor.

Lo mejor parece ser adherir a la idea de «exceptuar» los bienes y servicios culturales de las actuales rondas de negociación, ganar tiempo. Sin embargo, no es suficiente. Se requiere, además, generar medidas afirmativas que permitan mejorar las condiciones actuales del intercambio en esta materia. Una buena herramienta será, sin duda, el instrumento jurídico que se proyecta elaborar, en el marco de la UNESCO, para preservar y promover la diversidad cultural. Parece imprescindible implementar medidas más concretas para encontrar soportes materiales, de financiación, que aseguren el desarrollo cultural local y regional.

Estos razonamientos valen también para las propuestas de acuerdos comerciales bilaterales. Se sabe que EEUU celebró hace poco un tratado con Chile, como antes los firmó con Israel, Singapur y Jordania, y que está en negociaciones con Colombia y los países de

Centroamérica. En esos convenios podrá establecerse una cláusula de reserva cultural, como lo requirió Chile, pero de poco servirá si se incluyen las cláusulas de «nación más favorecida» y «trato nacional» respecto a bienes y servicios culturales.

No se está planteando sólo un tema de aranceles. La globalización comercial empuja a consideraciones más allá de las barreras arancelarias. Algunos le llaman «agenda comercial de segunda generación» a este proceso de negociaciones que tiene varias dimensiones: protección de inversiones, normas antimonopolios, compras del sector público, tribunales de arbitraje regional o internacional...

Es evidente que el mercado asigna recursos pero no garantiza el acceso democrático a la cultura, a su ejercicio y su goce. Conoce de rentas, mas si no hay utilidad no le interesa reparar en los derechos de las personas. Pensar en promover y ensanchar la diversidad cultural es, al mismo tiempo, pensar cuidadosamente en las identidades, no como espacios cerrados e inmóviles sino como ámbitos de construcción permanente.

Promover y ensanchar la diversidad cultural es también una lucha clara, respetuosa, cooperativa, para encontrar un lugar en el mundo para todos y cada uno.

# La «diáspora uruguaya» y la inserción internacional del Uruguay

## Antecedentes

Durante la segunda mitad del siglo XX el Uruguay, de ser un país de inmigrantes, se ha transformado en un país de emigrantes. En particular, a partir de fines de la década de los sesenta, se inicia un flujo emigratorio que habiendo tenido picos coyunturales, expresa una tendencia constante hasta el presente.

El primer impulso estuvo dado entre 1973 y 1975, continuó la tendencia, y desde 1999 nuevamente se ha incrementado la cifra de emigrantes, habiendo llegado en 2002 y lo que va del presente año a volúmenes muy significativos.

Se trata de una emigración que, en términos generales, comprende a adultos jóvenes y predominantemente con elevada formación, siendo también mayoritariamente de hombres.

Tal vez, el perfil de la primera tanda emigratoria de principios de los setenta presente rasgos diferenciales con respecto al flujo más reciente. En la actualidad, todo indica que la corriente de emigrantes está compuesta por población más joven aún y, quizás, no tan marcadamente masculina, aunque sigue predominando un superior nivel de formación al de la media de toda la población.

Sin que existan cifras confiables, las pocas investigaciones realizadas sumadas a otros mecanismos de inferencia como es el análisis del tránsito aéreo, permiten presumir en un pronóstico conservador que a lo largo de las últimas tres décadas emigraron algo más de 350.000 uruguayos.

Han sido relativamente similares los destinos de esta emigración. Podría decirse que se ha producido casi enteramente en lo que se deno-

mina como el área cultural occidental, concentrándose en los siguientes países: Argentina, Brasil, México, USA, Canadá. España, y fuera del área geográfica occidental pero culturalmente formando parte, destacan los destinos de Australia e Israel.

Es una emigración localizada fundamentalmente en ciudades y en unas pocas ciudades de esos países. Con ello lo que se quiere destacar es la potencial visibilidad de esa diáspora. Las ciudades con más presencia de uruguayos de acuerdo a la información disponible son: Buenos Aires, Porto Alegre, San Pablo, Ciudad de México, Miami, Nueva York, Toronto, Madrid, Barcelona, Sidney y las ciudades israelíes.

Ello no es de extrañar, si se tiene presente el origen de Uruguay como país, marcadamente ligado a la inmigración de población europea, en lo fundamental. Las dos o tres generaciones transcurridas entre el grueso de la inmigración y los actuales emigrantes hicieron posible el mantenimiento de una memoria en cuanto a la actitud migratoria.

La diferente presencia de flujos migratorios a esos destinos, ha estado pautada por distintas y coyunturales situaciones que, en ocasiones, alentaron algunos lugares de manera cambiante. El ejemplo más representativo de esto es el destino hacia Argentina, que fue ampliamente mayoritario durante el inicio de los setenta, y luego con la dictadura y la posterior crisis dejó de ser un foco de atracción.

Los estudios disponibles permiten constatar con claridad que la emigración ha sido en el caso de los uruguayos una respuesta a la falta de empleo, a la disminución del poder adquisitivo y en ocasiones a la falta de libertades. A diferencia de otras sociedades, la uruguaya respondió ante la adversidad de muchas formas, una de ellas fue el tomar la decisión de abandonar su país.

Es muy destacable que los sucesivos gobiernos de las últimas cuatro décadas (incluida la dictadura) no solamente no hicieron nada para impedir esta sangría de uruguayos, sino que

indirectamente alentaron este comportamiento emigratorio, tal vez considerando que se trataba de una buena válvula de escape a la conflictividad planteada por políticas que desde las épocas manejadas no solamente redujeron drásticamente lo que había sido las condiciones materiales y de vida del Uruguay, sino que inclusive agudizaron la redistribución negativa del ingreso incrementando las desigualdades sociales.

## Una reconsideración de la emigración

Clásicamente la emigración ha sido considerada como el desprendimiento definitivo de población de un país para su posterior localización en otros. Es por ello que usualmente ha sido calificada en términos tan dramáticos por ese efecto de desgarró que connota.

La actualidad se plantea de forma muy diferente. La revolución de las comunicaciones, tanto de bienes como de personas y mensajes, acorta las distancias y le quita carácter definitivo a esta decisión migratoria. Ha pasado a ser otra expresión más de la denominada globalización, en tanto expresión de los movimientos de población tan fuertemente incrementados en los últimos tiempos. Hoy emigrantes económicos confluyen con turistas y refugiados políticos en una creciente movilidad geográfica que le permite a las personas una capacidad de movimiento inexistente en el pasado relativamente reciente.

Es por ello, que entre otras razones, es posible en la actualidad entender a los países más allá de sus territorios y en consecuencia de sus fronteras nacionales. Se trata de intentar recuperar para Uruguay a uruguayos que han optado transitoria o definitivamente vivir fuera de su país de origen. Precisamente esa nueva situación referida a las comunicaciones lo hace posible.

Es necesario incorporar a la vida nacional a la «diáspora uruguaya», haciendo posible que participe en la vida política del país, en su economía, y que mantenga y estreche sus lazos sociales y culturales.

Ello sólo puede ser realizado a través de un conjunto de políticas muy claras y concretas, que asuman el hecho de que parte del país reside en el exterior, y por lo tanto legislen y gobiernen pensando en esa parte de la sociedad. Dicho de otra forma, es básicamente desde el Estado que se pueden concebir y ejecutar políticas en este sentido, sin perjuicio del activo protagonismo de otros actores sociales, políticos o institucionales, que necesariamente deberán colaborar en este emprendimiento.

El sentido que tiene actuar de esta forma es, en primer término, un compromiso ético del Uruguay hacia todos aquellos a los que no supo contener y por consiguiente los indujo a la desagradable y difícil situación de la emigración. Pero además de ello, es importante considerar este hecho no solamente desde sus debilidades, sino también en sus fortalezas. Un contingente de uruguayos tan numeroso distribuido por el mundo en esos países, puede si se sabe potenciar, constituirse en una ventaja para el propio Uruguay.

## Elementos de una política para los emigrados

### *Objetivos*

- ▶ Fortalecer la integración nacional, social, política, económica y cultural de los uruguayos residentes en el exterior.
- ▶ Aprovechar y potenciar desde una perspectiva nacional la presencia de uruguayos en el mundo.

### *Ejes de actuación*

#### 1. Participación política

Debe hacerse un esfuerzo máximo de registros de uruguayos en todos los lugares en los que estén para habilitar el voto consular. Es ésta la mejor señal que el Uruguay le puede dar a los uruguayos del exterior que siguen importando y que, aunque no residan en el país, tienen derechos. Se trata de emitir un mensaje señalando que es bueno que sigan participando en la definición de los gobiernos y de todas

aquellas decisiones que requieren pronunciamientos de la ciudadanía.

Por su parte, al igual que otros países de tradición migratoria (como España e Italia) corresponde alentar la organización de los uruguayos no residentes en sus actuales lugares de residencia, designando representantes a efectos de hacer más fluida y constante la relación de adentro afuera y viceversa.

#### 2. Promoción del comercio exterior

En atención a la importancia estratégica del comercio exterior para un país como el nuestro, dado su tamaño, los uruguayos del exterior pueden y deben constituirse en agentes de nuestro comercio exterior. Nadie mejor que ellos en el conocimiento de los nuevos países que han elegido para vivir, sumado al conocimiento de su país de origen.

El proyecto parcialmente iniciado por la Cancillería, inspirado en exitosas experiencias de otros países latinoamericanos, acerca de las antenas comerciales, puede ser uno de los dispositivos a implementar en lo inmediato. Dicho proyecto tuvo un impulso inicial y luego, como tantos otros, quedó interrumpido carente de los apoyos necesarios.

Asimismo, es válido explorar y promover la creación de emprendimientos comerciales de uruguayos en sus nuevos países para la oferta de bienes y servicios de nuestro país en primer término a las colectividades connacionales, pero con vocación de ofrecerse a nivel general. En este sentido, se deben promover programas de apoyo (financiero, fiscal, en fletes, etc.) que favorezcan la introducción de bienes uruguayos para su venta en establecimientos de uruguayos.

#### 3. Promoción a la inversión de uruguayos no residentes

Se trata de atraer la colocación de esos excedentes financieros generados en el exterior en alternativas dentro de nuestro país. Colocaciones financieras específicas con tasas de interés atractivas, promoción de inversiones en

proyectos productivas en ámbitos específicos debidamente seleccionados (agropecuaria, forestación, desarrollos industriales, etc.).

Asimismo, inversiones como la adquisición de vivienda deben ser objeto de estudio y aliento. Es frecuente que los emigrados deseen adquirir una vivienda aquí, ya sea para su uso o para familiares que han permanecido en el territorio nacional.

Muy especialmente corresponde intervenir generando convenios que faciliten los giros y transferencias que con tanta frecuencia se realizan para familiares y seres queridos. En este tema existen varias experiencias de otros países que han diseñado dispositivos mucho menos onerosos que los que ofrecen comúnmente los intermediarios financieros.

#### **4. Promoción turística**

En la actualidad es sabida la importancia del turismo sobre la vida nacional. Usualmente, no se tiene presente que el mayor contingente de turistas que ingresa regularmente a nuestro país, luego de los argentinos, está compuesto por uruguayos que residen en el exterior. Sin embargo, no se ha hecho prácticamente nada para alentar y promover este flujo turístico. No se ha contemplado la posibilidad de otorgar facilidades y estímulos que consolide e inclusive, incrementa, las visitas turísticas de uruguayos residentes en el exterior. Se pueden diseñar y promover paquetes turísticos especiales para comunidades de uruguayos no residentes, (*charters*, otorgar exenciones fiscales, modalidades de alojamiento no convencionales, etc.) tanto para turismo de playa, viajes de fin de año, u otras modalidades.

#### **5. Promoción cultural**

Se trata de fomentar el intercambio cultural con la «diáspora uruguaya», haciendo llegar a los lugares en donde se encuentran los distintos productos culturales en los diversos ámbitos de

la creación cultural: pintura, música, literatura, prensa, cine y video, teatro, carnaval, etc.

Por su parte, se debe promover el aliento a los hijos de uruguayos del exterior a que puedan venir a estudiar en nuestro país; ya sea para cursar una formación curricular secundaria o universitaria o para estudios específicos. Oferta de alojamiento, traslados, becas, etc, pueden ser factores de promoción de esta presencia de estas jóvenes generaciones que no deben perderse.

Asimismo, habrá que colaborar con la información más eficaz y completa posible hacia las comunidades emigradas, por los distintos medios disponibles. La información cotidiana del país es un elemento indispensable para mantener los vínculos.

### **Algunos instrumentos para la ejecución de las políticas planteadas**

Es impensable una estrategia como ésta pueda ser llevada adelante por un servicio exterior como el actualmente existente. Para encarar iniciativas en esta materia es preciso cambiar profundamente la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para desarrollar este tipo de políticas es necesario limitar al máximo el gasto y combatir notorias desviaciones funcionales que existen hoy en el servicio exterior de nuestro país.

Otro elemento fundamental es una política de comunicaciones con todas las comunidades de uruguayos en el exterior. La conformación de un registro exhaustivo y dinámico requiere de una política de difusión concreta que seguramente deberá respetar características muy diferentes de acuerdo a los diversos lugares.

Un instrumento que se entiende crucial en este nuevo enfoque es el voto consular; como ya se señalaba, todo lo demás no es creíble, si el país no reconoce el ejercicio de los derechos políticos en el exterior.

# Las negociaciones del ALCA

La reciente reunión de Miami ha significado un punto de inflexión en el proceso de construcción del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En esta oportunidad, se acordó iniciar «negociaciones directas» entre los países o bloques regionales participantes. El cambio de rumbo implica que el curso futuro de las negociaciones se ajustará a la estrategia impulsada desde hace algún tiempo por los países del Mercosur, y defendida de manera firme por parte de Brasil desde la posición compartida con Estados Unidos de presidencia de la fase final de las negociaciones. Todo se encamina hacia un ALCA más limitado del planteado originalmente.

## Complejidad del proceso y bilateralidad «dominante»

El ALCA es un proceso complejo que involucra un número considerable de actores. Participan

34 países del hemisferio americano, lo que en sí mismo ilustra acerca del carácter plurilateral de las negociaciones.

En la complejidad del proceso, no obstante, suele perderse de vista que hoy existe un amplio abanico de acuerdos comerciales entre países y subregiones del continente americano. Si se tiene en cuenta esta red de acuerdos preferenciales preexistentes, se llega a la conclusión de que, en lo esencial, el proceso del ALCA contiene una bilateralidad «dominante»: Mercosur *vis à vis* Estados Unidos.

No puede pasarse por alto que lo más importante que le resta negociar al Mercosur en materia comercial en el hemisferio americano tiene que ver directamente con las relaciones bilaterales con Estados Unidos, y viceversa. El formato que tiene la fase final del proceso del ALCA estará dominado por la negociación

Mercosur–Estados Unidos y el éxito o fracaso del mismo depende crucialmente de la posibilidad de llegar a acuerdos entre estos actores. Uruguay, al pertenecer al Mercosur, está participando de la mesa de negociación bilateral más importante del proceso de construcción del ALCA. Desconocer o soslayar esta realidad representaría un grueso error de parte de la política exterior uruguaya.

El progreso de las negociaciones bilaterales se encuentra fuertemente condicionado por la oferta arancelaria presentada por Estados Unidos y por las restricciones que impone el mandato negociador fijado por el gobierno de este país (*Trade Promotion Authority*, TPA), el que, entre otros aspectos, establece la lista de «productos sensibles», entre los que, por cierto, se encuentran productos de gran importancia para Uruguay y para nuestros socios del Mercosur. Los lineamientos establecidos en la TPA limitan fuertemente los márgenes de maniobra de Estados Unidos. Además, la oferta arancelaria presentada por Estados Unidos al Mercosur es la más limitada que este país ha presentado en el marco de las negociaciones del ALCA. Esto es cierto tanto para los productos agrícolas como para el resto de los productos industriales.

## **El ALCA y la política comercial del Mercosur**

Para los países del Mercosur la posibilidad de alcanzar un acuerdo satisfactorio en el marco de las negociaciones del ALCA implica reafirmar un compromiso firme y creíble con la existencia de la Unión Aduanera y con la profundización del proceso de integración en la región. La existencia de una política comercial común, muy particularmente el restablecimiento de la disciplina del Arancel Externo Común, y la cohesión de los países del Mercosur representan aspectos claves para el éxito de una negociación como la que está planteada en el ALCA.

El Mercosur puede negociar como bloque con terceros sólo si los socios asumen el compro-

miso de darse un trato discriminatorio y preferente respecto a terceros, y esto sólo es posible si se emprenden con decisión las acciones tendientes a la concreción de una política comercial común y la plena vigencia del mercado ampliado.

La consolidación del Mercosur surge, de este modo, como un requisito necesario para el avance del proceso de liberalización continental. Desde la perspectiva uruguaya es impensable la existencia de un ALCA que sustituya al proceso de integración y cooperación regional con nuestros socios del Mercosur. La manera de avanzar de forma realista del punto de vista político, es entender a estos dos procesos como modos complementarios que deben contribuir a una mayor y mejor integración de nuestros países en un contexto económico internacional crecientemente competitivo.

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que el establecimiento de una Zona de Libre Comercio a escala continental, como se ha pretendido alcanzar desde el inicio mismo de las negociaciones del ALCA, representa para nuestro país una erosión de las preferencias comerciales en el ámbito del Mercosur, fundamentalmente en el mercado brasileño. Este es un elemento a tener en cuenta a la hora de evaluar la conveniencia del ALCA, estrictamente desde el punto de vista del interés nacional uruguayo.

## **Comercio, Inversiones y los «temas de Singapur»**

El ALCA, aún después del resultado de la reunión de Miami, no es una mera negociación tendiente a la liberalización del comercio. Sin embargo, el balance entre beneficios y costos que obtenga cada uno de los países participantes en el proceso en el plano comercial determinará su disposición a suscribir el acuerdo. Aunque se quiera negar el carácter mercantil del ALCA, las ventajas y desventajas que Uruguay logre resultarán decisivos para evaluar la conveniencia de alcanzar un acuerdo con los otros socios comerciales, especialmente con Estados Unidos.



Por ello, para los países del Mercosur los tópicos de la agenda de negociación comercial tradicional (acceso al mercado, aranceles, bienes agrícolas, medidas *antidumping*, etc.) se encuentran en el centro de su disposición a acordar y, por ende, resultan fundamentales para el éxito de las negociaciones. El tema del acceso al mercado es clave, porque muchos de los productos que forman parte de nuestra oferta exportable están sujetos a elevados aranceles en muchos de los países que están participando de las negociaciones del ALCA. De hecho, numerosos productos están sujetos a barreras no arancelarias en el mercado de Estados Unidos. Debe tenerse en cuenta, por otra parte que importantes rubros de las exportaciones del Mercosur (por ejemplo, textiles, vestimenta y calzado) se encuentran en una posición desfavorable comparado con los países de América Central y el Caribe, que gozan de preferencias en el mercado de Estados Unidos.

Los aspectos relativos al tratamiento de la inversión, las compras gubernamentales y los otros «temas de Singapur» se encuentran, también, en la agenda del ALCA, pero no debe perderse de vista que las concesiones que el Mercosur realice en estas materias deberán estar compensadas por beneficios tangibles en el plano estrictamente comercial. Difícilmente sea aceptable para el Mercosur el otorgar concesiones en temas «no comerciales» comparables a las realizadas por Chile en el Tratado de Libre Comercio suscrito recientemente con Estados Unidos, si no se produce un cambio sustancial en materia de acceso a mercado para nuestros principales productos de exportación.

## **El ALCA y las negociaciones multilaterales**

El proceso del ALCA se encuentra estrechamente relacionado a las negociaciones que se desarrollan en la Organización Mundial de Comercio. El vínculo implica que los eventuales avances que se produzcan en el ámbito multilateral condicionan de manera decisiva el campo que queda abierto para la negociación en el ALCA.

Existe un amplio espectro de temas que, difícilmente, podrían discutirse bilateralmente y mucho menos abordarse en un ámbito como el ALCA, donde se superponen múltiples negociaciones bilaterales. En concreto, una parte importante de la agenda de temas agrícolas que interesan a nuestro país, y a nuestros socios del Mercosur –como el caso de las políticas de apoyo interno a la producción y los subsidios a la exportación– ofrecen pocas posibilidades para que se produzcan progresos en el marco de negociaciones bilaterales. Si en la OMC los progresos son limitados en estas materias, se verá notoriamente reducido el alcance del ALCA.

## **Lineamientos y aportes para la toma de decisiones**

El primer aspecto que debe ser subrayado al fijar posición sobre el ALCA es que nuestro país debe reafirmar su voluntad de negociar con «voz única», junto a Argentina, Brasil y Paraguay, como ha ocurrido hasta el presente. Nuestras mejores oportunidades para extraer beneficios del proceso de liberalización continental en curso están asociadas al mantenimiento de una estrategia de política exterior de este tipo. Esto se vuelve particularmente relevante si se tiene en cuenta que la concreción del ALCA, aún en sus versiones menos «profundas», podría erosionar de manera significativa nuestras preferencias en los mercados del Mercosur.

Desde el punto de vista político la profundización del Mercosur y el progreso de las negociaciones en el marco del ALCA deben concebirse como procesos complementarios: ambos deben contribuir a mejorar la inserción de nuestros países en un mundo crecientemente competitivo y globalizado.

Para Uruguay, y para nuestros socios del Mercosur, quedar excluidos del ALCA podría acarrear costos. Esto no implica, sin embargo, que cualquier resultado de las negociaciones pueda considerarse como satisfactorio. Nuestros intereses para participar del acuerdo final sólo estarán contemplados si se producen me-

jas de acceso a mercado y reducciones de los aranceles que pagan nuestros principales rubros de exportación, fundamentalmente en los mercados de América del Norte.

Los países del Mercosur tienen buenas razones para trabajar a favor de la concreción de acuerdos de liberalización comercial que inclu-

yan a todos los sectores de actividad. Por ello, debe rechazarse la propuesta de exclusión del sector agrícola de la negociación. La obtención de parte de Estados Unidos de concesiones sustantivas en esta materia debe entenderse como una condición necesaria, aunque no suficiente, para el éxito de la fase final de las negociaciones.

# Promoción de la Competitividad y Complementación Productiva

Al analizar el desafío de promover la competitividad, se debe tener en cuenta que, si bien quienes compiten en los mercados son las empresas, las mismas se articulan con otras empresas en cadenas productivas y en complejos en un determinado marco social, económico, político e institucional. Este fenómeno ha llevado a que en la literatura se reconozcan diferentes niveles sobre los cuales se puede mejorar la competitividad de las firmas de un determinado país o de una determinada región. En este sentido se puede distinguir al menos tres niveles: un nivel macro, un nivel meso y un nivel micro.

Proponerse actuar sobre los impulsores de la competitividad en cada uno de estos niveles implica realizar un análisis del posicionamiento de las firmas, las cadenas y complejos y las regiones (nacionales o internacionales) frente a las principales tendencias del entorno mundial.

Estas tendencias son:

- a. La globalización de los sectores de actividad que se acompaña por una creciente importancia de la investigación y desarrollo y la innovación como herramientas de competencia (competencia tecnológica).
- b. La competencia tecnológica tiene como consecuencia ciclos de vida de productos más cortos y mayor diversidad de productos.
- c. La globalización requiere de mayor apertura y ésta provoca reestructuración de procesos productivos. La consecuencia de ello es la creciente segmentación de los procesos de producción, generando, de esta forma, especialización en componentes más que en productos y una mayor importancia relativa del comercio intra-industrial en general y del comercio intra-firma en particular.
- d. La agresividad de la competencia a nivel internacional provoca reacciones puntuales

de proteccionismo y «re-regulaciones» llevando a los países a discutir y seguir estrategias variadas de integración internacional (acuerdos bilaterales, multilaterales, bloques regionales, acuerdos entre bloques, etc.).

- e. La agresividad de la competencia y la mayor diversidad de productos genera asimismo consumidores más exigentes y complejos.

En términos generales y a riesgo de simplificar, se podría afirmar que estas tendencias cuestionan la importancia de qué producir, y vuelven más importante el cómo producir y el cómo llegar a los consumidores.

Poner el énfasis en el cómo más que en el qué implica pensar políticas de promoción de la competitividad que se dirijan al **desarrollo de capacidades** en los tres niveles señalados: macro, meso y micro.

Para reflexionar sobre propuestas de desarrollo de capacidades de forma de promover la competitividad es necesario tener en cuenta algunas especificidades de la economía uruguaya:

- a. Las unidades productivas uruguayas son pequeñas o, a lo sumo, medianas en el contexto regional e internacional. En lo que refiere al cómo producir difícilmente puedan competir en escala.
- b. Las empresas en Uruguay son tomadoras de condiciones en el contexto internacional. Las empresas uruguayas no han desarrollado una capacidad estratégica que les permita fijar condiciones en los mercados y las filiales de empresas extranjeras dependen en la mayor parte de los casos de una cabeza regional donde se toman las decisiones. En lo que refiere al cómo llegar a los clientes, no dominan los canales de distribución o actúan en mercados internacionales altamente regulados y/o concentrados.
- c. El acceso a financiamiento de las empresas en Uruguay tiene notorias desventajas frente a sus pares internacionales, e incluso regionales.

- d. El acceso a la capacitación y a la tecnología de las firmas en Uruguay también tiene debilidades comparadas con sus pares internacionales por múltiples razones entre las cuales cabe destacar el «divorcio» entre la comunidad académica y el sector privado, la ausencia de un Sistema Nacional de Innovación, la escasa prioridad que se le asigna a la Investigación y Desarrollo en la asignación de recursos públicos.

## Orientaciones Estratégicas por niveles de acción

Desde el punto de vista macro las políticas de promoción de la competitividad deben:

- a. Mejorar el entorno económico, social, político e institucional de forma que las empresas reduzcan las incertidumbres y tengan cierta estabilidad en los determinantes de largo plazo de sus inversiones. Es necesario por tanto una visión integral de las políticas públicas. En este sentido el gobierno debe seguir algunos pasos:
  1. Identificar los actores que en forma articulada serán el motor del sistema de mejora de la competitividad. A modo ilustrativo se pueden mencionar al menos 5 grandes actores: gobierno, empresarios, bancos, trabajadores y la comunidad académica universitaria y técnica (Universidades, UTU, LATU).
  2. Articular una visión de futuro compartida.
- b. Entre estos actores se debiera construir una agenda en la cual se trabajara acorde a la visión de futuro, al menos sobre: i) tributación; ii) tarifas públicas; iii) regulaciones que afectan el desempeño de las firmas; iv) calificación de la fuerza de trabajo; v) capacitación empresarial; vi) infraestructura: transporte energía y comunicaciones; vii) prioridades de investigación y extensión universitaria, que sin afectar la autonomía sirva de base para la discusión de los planes de las universidades; viii) acceso a financiamiento de largo plazo; ix) barreras

a la exportación; x) penetración de mercados internacionales; xi) alianzas internacionales y acuerdos comerciales.

**Desde el punto de vista meso**, los Foros de Competitividad, impulsados en la región originalmente por Brasil, aparecen como soluciones apropiadas para mejorar la articulación entre los actores públicos y privados involucrados para la generación de capacidades competitivas.

Finalmente, **desde el punto de vista micro**, es necesario destacar que muchas veces empresas de diferentes cadenas productivas tienen procesos, tecnología, requerimientos de capacitación o de acceso a mercados que son comunes, pero que al estar en diferentes Foros, por estar en diferentes cadenas, no pueden identificar oportunidades de trabajo conjunto para el desarrollo de capacidades a nivel de firma. Es por eso que nuestro país debería:

- a. Promover la coordinación y comunicación a través de diferentes cadenas productivas identificando oportunidades de alianzas y cooperación inter.-empresarial, público-privado y académico-privado.
- b. Identificar acciones que permitan potenciar *clusters* de habilidades
- c. Identificar acciones e incentivos a la innovación y mejora continua en las empresas públicas y privadas.
- d. Articular todos los servicios de extensión y desarrollo empresarial existentes en una organización en red de forma de evitar duplicación de esfuerzos y uso ineficiente de recursos.
- e. Facilitar el acceso a los mercados, el crédito y la tecnología a las pequeñas y medianas empresas.

## Foros de Competitividad

Los Foros de Competitividad constituyen una «herramienta» idónea para la mejora del conocimiento de los procesos productivos y de las condiciones productividad, competitividad y relacionamiento entre los distintos eslabones

de las cadenas productivas. En un contexto dominado por un proceso productivo desarticulado y particularmente oneroso para empresas pequeñas y caracterizado por exigencias financieras, técnicas, de recursos humanos, logística, etc., los Foros de Competitividad aportan una metodología de trabajo orientada a lograr una organización de los procesos productivos más eficiente al mejorar la competitividad de las empresas en los mercados internacionales.

### *a. Fundamentos*

La iniciativa de desarrollar Foros de Competitividad en el ámbito del Mercosur encuentra su razón de ser en la situación que enfrentan las cadenas productivas más relevantes de los países del bloque en materia de competitividad internacional. El rasgo más saliente del estado de situación entre los socios del Mercosur es que los principales actores (empresarios, trabajadores y decisores públicos) tienen conocimiento limitado de la cadena productiva como un todo y por consiguiente no se tiene una evaluación precisa de las oportunidades y potencialidades que están siendo desaprovechadas. El caso es que los distintos eslabones de la cadena compiten entre sí y cada uno de ellos «derrama» sobre la etapa anterior o posterior del proceso productivo y, por ende, juega un papel en el fortalecimiento de la posición competitiva de la cada en su conjunto. Esto provoca una suerte de desarticulación del proceso de generación de capacidades de competencia. El establecimiento de los Foros de Competitividad es concebido como un instrumento de política industrial que apunta a subsanar la mencionada desarticulación.

### *b. Objetivos*

El objetivo general de los Foros de Competitividad es el aumento de la competitividad de la cadena productiva y contribuir al logro de las metas de desarrollo económico del país. A través de este tipo de experiencias se pretende, en primer lugar, establecer un diagnóstico «consensuado» por los actores acerca de los factores que están incidiendo de manera más importante en el desarrollo de la capacidad

competitiva de la cadena y de los distintos eslabones de la misma. En segundo lugar, el trabajo de los Foros de Competitividad implica el establecimiento de objetivos concretos de corto, medio y largo plazo. En cada caso, los objetivos se expresan de manera precisa en términos de generación de empleo, ocupación e ingresos, desarrollo regional, aumento de exportaciones, competencia con las importaciones, capacitación tecnológica, etc. Finalmente, en los Foros de Competitividad se acuerdan compromisos acerca de las acciones que debe llevar adelante cada uno de los actores de las cadenas, incluidas las políticas públicas.

### *c. Resultados esperados*

Los Foros de Competitividad contribuyen a una visión integral e integrada de la cadena productiva y aporta elementos acerca de la dinámica competitiva de cada uno de los eslabones de la cadena. Asimismo, permiten identificar los condicionantes, cuellos de botella, las debilidades y las potencialidades que enfrentan los distintos eslabones. Los Foros de Competitividad inducen a una definición consensual de las metas y acciones posibles de realizar. Un aspecto especialmente relevante en el funcionamiento de este tipo de experiencias es que las metas a que se comprometen los actores sean exigentes y desafiantes. Como consecuencia el funcionamiento de los Foros establece una jerarquía y ayuda a fijar prioridades para las acciones de las políticas públicas. Desde una perspectiva estrictamente empresarial los Foros ayudan a explicitar las demandas y necesidades del sector productivo. Esto contribuye a mejorar la previsibilidad de los retornos de las inversiones y a facilitar la formulación de planes de negocios. En la plano regional los Foros de Competitividad contribuyen a la mejor articulación de las oportunidades y potencialidades de las distintas regiones del Mercosur.

## **Papel de los órganos de gobierno y el sector privado**

En los Foros de Competitividad el papel de los poderes públicos consiste en promover la articulación entre el sector productivo y las decisiones públicas. Una vez fijados los compromisos y metas concretas, las instancias gubernamentales deben llevar adelante las propuestas identificadas por los órganos y entidades participantes en los Foros. Los órganos de gobierno deben encargarse, además, de dar visibilidad al conjunto de acciones gubernamentales relativas a la cadena productiva, con impacto en el corto, mediano y largo plazo, de modo de viabilizar las negociaciones de los sectores productivos entres sí. En un contexto dominado por un proceso productivo desarticulado y particularmente oneroso para empresas pequeñas y caracterizado por exigencias financieras, técnicas, de recursos humanos, logística, etc., los Foros de Competitividad aportan una metodología de trabajo orientada a lograr una organización de los procesos productivos más eficiente y a mejorar la competitividad de las empresas en los mercados internacionales.

En el marco de los Foros de Competitividad el sector privado aporta el conocimiento y la experiencia que trabajadores y empresarios tienen de la «cadena» y el compromiso productivo para su concreción. En el marco de este tipo de experiencias en la región y en terceros países, el sector ha mostrado una «cultura negociadora» y capacidades manifiestas para encontrar oportunidades de negocios y mejoras en las condiciones laborales. En el caso del sector privado uruguayo ha habido, mas allá de la defensa de intereses sectoriales, una constante iniciativa y una actitud participativa que deberá ser aprovechada y potenciada.

# Complementación productiva para las agroindustrias del MERCOSUR

El aumento estratégico de la competitividad a través de la modernización de la estructura productiva de bienes y servicios y del desarrollo científico y tecnológico, propendiendo a una mejor inserción en los mercados internacionales, constituye, explícitamente, uno de los objetivos estratégicos del MERCOSUR. El objetivo de desarrollar una estrategia de complementación en el bloque aparece explícita en el momento mismo de la firma del Tratado de Asunción de marzo de 1991.

Esta dirección estratégica se inserta en una visión más amplia del desarrollo económico, que concibe al sector externo de la economía como el factor dinámico de transformación y del crecimiento económico. La opción por esta estrategia significa orientar los instrumentos de política micro y macroeconómica hacia el objetivo de modernizar y especializar la base productiva existente, buscando desarrollar las ven-

tajas competitivas derivadas de la especialización y la integración. A través de la complementación productiva se buscan aumentos de la competitividad del bloque con relación al resto del mundo.

Para remover los obstáculos al crecimiento y superar la fuerte inestabilidad que afecta a los mercados regionales es necesario crear condiciones para un cambio en la inserción externa de las economías del MERCOSUR. El patrón de especialización internacional de la región sigue estando orientado hacia la producción de materias primas y manufacturas que procesan recursos naturales. Sin duda, el potencial de la región como exportadora al resto del mundo de proteínas nobles y *commodities* agrícolas puede ser un factor de desarrollo, pero es importante que las alternativas de inserción exportadora no se restrinjan exclusivamente a ese perfil de exportador primario y

de manufactura liviana de bajo contenido tecnológico.

Para actuar sobre los obstáculos que reducen el crecimiento y para superar la inestabilidad es necesario crear condiciones para un cambio en la inserción exportadora de las economías del MERCOSUR. La nueva inserción debe estar asociada a cambios cualitativos y cuantitativos de las exportaciones regionales para el resto del mundo. Se debe promover una mayor integración de las cadenas productivas en la región, de modo de lograr mejoras efectivas en la competitividad, a través de la especialización y la complementación al interior del bloque. Las bases de la posición competitiva de nuestro país y de nuestros socios del MERCOSUR no deberían quedar restringidas a cuestiones de costos de mano de obra y disponibilidad de recursos naturales.

Una política común de competitividad basada en la promoción de la complementación y especialización de las cadenas productivas, debería orientarse a reducir la distancia de productividad respecto a los países desarrollados y, al mismo tiempo, debería contribuir a reducir las asimetrías entre los países socios del MERCOSUR.

La capacidad para crear iniciativas e implementar iniciativas en esta dirección va mucho más allá que las formas convencionales en las que se entiende la reforma del Estado. Sin duda, se requiere de un proceso de desarrollo institucional y de organización de los estados nacionales para que estén en condiciones de aceptar estos desafíos.

## Energía y Transportes

En general, se reconoce que a nivel de MERCOSUR existen muy pocos estudios de geografía económica, lo cual contrasta con el enorme potencial de integración de infraestructuras que tiene la región como base para potenciar su competitividad internacional. Es obvio que las tendencias naturales de integración de las infraestructuras debería soportarse con un ni-

vel más afinado de estudios regionales de espacios de integración y complementación en la infraestructura.

Naturalmente, el desarrollo de la infraestructura de transporte es importante tanto en todo el comercio intra-MERCOSUR como con relación a los costos de transporte y comercialización que es vital para ganar competitividad en los mercados internacionales.

El llamado Corredor Ferroviario Interoceánico que une Iquique en Chile con el puerto de Santos en el Brasil; el llamado acuerdo Multimodal de Transporte Internacional entre los Estados parte del MERCOSUR, el entronque ferroviario entre San Pablo/Santa Cruz de la Sierra y el gasoducto que yendo de Santa Cruz a San Pablo, tendrá en este derivaciones para Río de Janeiro y Porto Alegre, son proyectos cruciales que o bien están en curso o están a nivel de propuesta, cuyos efectos económicos/geográficos requieren la mayor atención.

En muchos casos, quedan pendientes importantes cuestiones que deben ser solucionadas y que imponen trabas para el desarrollo del potencial de infraestructura que dispone la región. El tema del peso de los camiones de carga, por ejemplo, no está claramente reglamentado e implica una restricción al flujo de mercadería al interior del bloque.

Para la ganancia de competitividad, en particular en las producciones agrícolas y agroindustriales, en mercados del resto del mundo, resolver estas cuestiones es crucial. Incluso en algunas cadenas agroindustriales (caso oleaginosos y aceites) las economías de escala son muy importantes y los costos de transporte constituyen uno de los más importantes factores de competitividad internacional.

Las inversiones en obras de infraestructura ofrecen, también, importantes oportunidades para el desarrollo de instrumentos financieros regionales, que permitan concentrar recursos y derivarlos hacia dichas áreas estratégicas de alta rentabilidad.



## Aporte científico–tecnológico

La infraestructura científica y tecnológica de la región es crucial para incorporar las innovaciones que son base de la competitividad, en particular, aquéllas contenidas en los nuevos paradigmas bioinformáticos.

Brasil y Argentina, y en menor medida Uruguay, tienen una significativa infraestructura de investigación y desarrollo tecnológico en el sector público o público no estatal. Los países del MERCOSUR han desarrollado, asimismo, un sector competitivo de producción de semillas, de genética animal y de producción y distribución de insumos tecnológicos relativamente sofisticados. Debe tenerse en cuenta, por otra parte que la estructura agraria de nuestros países incluye productores altamente tecnificados y con una adecuada escala de producción.

Estas condiciones son las que le han dado a la agricultura del MERCOSUR capacidades competitivas muy evidentes. La integración de los esfuerzos tecnológicos, de forma tal de compartir los escasos recursos disponibles para investigación, permitiría complementar capacidades y compartir costos y resultados. La participación en la revolución bioinformática en curso exige de inversiones muy importantes y las soluciones cooperativas pueden llegar a ser el factor de éxito de la estrategia.

En materia de aplicación de la biotecnología agrícola con uso de material transgénico, las diferencias a nivel de la región son importantes, fundamentalmente entre Brasil y Argentina. Argentina ha adoptado rápidamente semillas transgénicas en maíz, soja y algodón, constituyéndose en el segundo productor de soja transgénica del mundo. Brasil, en cambio, ha restringido el uso de variedades transgénicas, aunque la reciente decisión de ese país de autorizar el uso de variedades transgénicas remueve un obstáculo que hacía difícil acordar una estrategia común con relación a la producción y comercialización de estos productos. Resuelta esta diferencia, es necesario ahora profundizar en los acuerdos de colaboración y complementación entre universidades e insti-

tutos de investigación así como homogeneizar la normativa que regula la propiedad intelectual la bioseguridad. Esto último contribuirá a facilitar la complementación del sector privado.

En Argentina la introducción de estos cultivos disminuyó significativamente los costos de producción y serán, en el futuro, una fuente de productos especializados con características particulares de calidad. Sin embargo, la comercialización de variedades transgénicas ha encontrado particulares resistencia por parte de los consumidores de los países desarrollados, especialmente de Japón y Europa. Esta resistencia, sumada la creciente aceptación del derecho del consumidor a estar informado sobre las características de los productos que consume, está llevando a la adopción de normativas que establecen y regulan la obligatoriedad del etiquetado. Esto ha generado una diferencia de criterio entre Argentina y Brasil.

En este contexto acordar una política común entre los cuatro países del MERCOSUR tendría un valor estratégico de gran trascendencia. Dicha política debería incluir: a) programas de colaboración tecnológica, incluyendo las aplicaciones de la biotecnología; b) acuerdos en cuanto a los procedimientos de liberación de cultivos transgénicos y sobre las normas de bioseguridad y c) acuerdos sobre las normas que regulan el etiquetado.

## Negociaciones comerciales internacionales

La producción agropecuaria del MERCOSUR tiene una importante significación mundial. Si bien los cuatro países son miembros del Grupo Cairns, que representan los intereses de los países exportadores sin subsidios, y las posiciones del MERCOSUR en los foros internacionales son en general acordados, el grupo regional no ha utilizado plenamente su capacidad de negociación en foros internacionales.

Para ello es necesario desarrollar una fuerte capacidad técnica que sustente el esfuerzo negociador conjunto y un esfuerzo institucional

para compartir información y acordar posiciones conjuntas.

Las exportaciones de productos agropecuarios del MERCOSUR a los otros países que integran el ALCA representan alrededor del 15% de las exportaciones totales del MERCOSUR. La gran mayoría de este comercio es con los países del NAFTA. Se considera que las posibilidades de incremento de las exportaciones agrícolas a este bloque de países son limitadas, ya que aunque existen condiciones de complementación de las exportaciones agrícolas entre EEUU y Canadá con los países del MERCOSUR, el caso de México es bastante diferente. Las exportaciones e importaciones de este país se han incrementado fuertemente y su estructura de producción agrícola es bastante complementaria con la del MERCOSUR. México es un importador neto de cereales, aceites vegetales, lácteos, vinos y carne vacuna y es un exportador neto de frutas, hortalizas y bebidas.

En síntesis, en torno al sector agropecuario la integración podría facilitar entre otras cosas: a) un mejor aprovechamiento de los recursos naturales comunes; b) el desarrollo tecnológico compartido; c) un posicionamiento común en los foros internacionales logrando así mayor capacidad de negociación; d) una ampliación de mercados facilitando inversiones extranjeras y la integración vertical, tanto de empresas del MERCOSUR como de terceros países; e) desarrollo de la infraestructura física como factor relevante de competitividad hacia el resto del mundo.

Esta visión amplia y de largo plazo requiere de mecanismos institucionales que evalúen opcio-

nes y construyan caminos de cooperación y complementación y voluntad política en los países para construir un futuro común.

## Desarrollo de instrumentos financieros regionales

Tal como lo hace la Unión Europea, el financiamiento a actividades de vinculación del aparato tecnológico de soporte con las empresas, en situación en donde existen claras fallas de mercado, constituye una forma moderna políticas de competitividad

Siguiendo la experiencia de la UE tales apoyos, admitidos por la OMC, pueden ser agrupados en dos categorías: apoyo a la competitividad de las empresas y promoción del desarrollo científico y tecnológico. En el primer grupo pueden ser admitidos como programas regionales de calidad y productividad; programas regionales de calificación de abastecedores; programas regionales de articulación/fortalecimiento de *clusters* competitivos en la región y programas regionales de capacitación de recursos humanos. En el segundo grupo se podrían implementar redes regionales de C&T; programas regionales públicos/privados en P&D y programas de difusión regional de las innovaciones.

Los fondos deberían ser utilizados para promover acciones que aumenten la competitividad de las empresas en sus respectivos países pero también aquellas, independientemente de su ubicación puedan contribuir a aumentar la competitividad regional.

