

De espaldas a la realidad

—» SERGIO ABREU

Exministro de Relaciones Exteriores y de Industria, Energía y Minería en Uruguay. Exsenador de la República por el Partido Nacional. Presidió la Ronda Uruguay del GATT y fue vicepresidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Preside el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI).

La crisis del multilateralismo

El escenario global se enfrenta a grandes transformaciones; en especial en lo que refiere a la economía y el comercio internacionales. La innovación tecnológica, el conocimiento, las comunicaciones y la digitalización han incorporado al mercado nuevas variables que relegaron el Estado a un rol subsidiario en la producción de bienes y servicios.

La apertura es el denominador común que determina la productividad y competitividad de cada aparato productivo. La inserción externa de nuestras economías ya no depende de la voluntad de un gobernante ni de la sintonía política con otros actores en la búsqueda de inviables alternativas.

La modernidad del sistema educativo es el desafío más importante de las políticas públicas. El alfabetismo ya no es una condición suficiente, porque la productividad y la competencia no se mejoran con personas que solo sepan leer o escribir.

El sector productivo de un país sólo podrá insertarse en el mercado externo si hace la diferencia en calidad, precio y continuidad de su oferta, y para eso necesita mano de obra calificada, empresarios con sentido del riesgo y reglas de juego estables que atraigan a las cadenas de producción a cada mercado nacional.

Gobernantes, empresarios, burócratas y trabajadores de todas las áreas no contribuirán a una mejor sociedad —que de eso se trata— si no defienden valores que garanticen que los comportamientos antisociales no queden impunes.

Lo expuesto responde a que la realidad nos muestra que casi dos tercios del comercio mundial se realiza entre empresas y que el 70 % de los bienes que se comercializan son semiterminados. Esto se traduce en que las relaciones comerciales han pasado a ser transnacionales y que, actualmente, las cadenas de producción se complementan en diversos mercados tomando de ellos los bienes o servicios que mejoren su productividad y su competitividad internacional.

Hasta hace poco tiempo, reglas e instituciones respondían a otro escenario, de tal modo que en el comercio internacional las Rondas del GATT (fundado en 1947) buscaban avanzar mediante el sistema multilateral hacia una mayor apertura de los mercados con base en el modelo capitalista de oferta y demanda.

Pero también eran otros tiempos políticos, porque la Unión Soviética impulsaba una economía colectivista en nombre de una revolución del proletariado orientada a eliminar el *capitalismo explotador*; por tanto, todas las instituciones de Bretton Woods eran una opción descartable.

En ese contexto, la guerra fría y la división del mundo entre dos bloques inconciliables facilitó el desarrollo del multilateralismo comercial a través del GATT, que convocó a sucesivas rondas de negociación regidas por dos pilares básicos: la cláusula de la nación más favorecida y el principio de no discriminación.

Sin embargo, la caída de la Unión Soviética dismanteló estructuras políticas y dejó huérfanos de reglas a los sistemas de producción que hasta entonces eran parte de un Estado planificador y omnipresente.

En el nuevo escenario, el GATT era la única institución que con sus reglas de juego podría apoyar a los viejos modelos de producción a insertarse en un mercado internacional regido por las reglas del mercado.

Pero como dice una de las populares leyes de Peters, tanto personas como instituciones corren el riesgo de alcanzar *su máximo nivel de incompetencia*; y eso fue lo que sucedió con el sistema multilateral de comercio.

La nueva agenda de la OMC absorbió los temas de la modernidad como la propiedad intelectual, las inversiones, los servicios (con todo lo que estos incluyen), las compras gubernamentales, las preferencias arancelarias, los apoyos directos y subsidios agrícolas, la relación de comercio y medioambiente, etcétera, con la esperanza de darle sustancia a las negociaciones de la ronda Doha.

Sin embargo, el sistema aún reforzado con nuevos miembros sufrió un *tsunami* institucional con la incorporación de China y Rusia (luego de 18 años de negociaciones), en tiempos en que se producía un desplazamiento de los mercados hacia el Asia y un nuevo esquema de equilibrio de poder se hacía difícil de administrar por el desgastado sistema multilateral.

Para resumir, el dinamismo del mercado asiático al impulso del crecimiento de la economía china determinó que los miembros más fuertes de la OMC canalizaran sus estrategias al margen del multilateralismo tradicional.

No obstante, debe aclararse que todos estos apartamientos siguieron las normas del GATT-OMC que admiten la celebración de acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras entre sus miembros, sin obligarlos a extender sus beneficios a los demás miembros de la organización.

Así, a partir de la creación de la OMC, dotada de una nueva y compleja agenda y actualmente con más de 160 miembros, los acuerdos preferenciales han llegado ser alrededor de 260 (incluyendo regulaciones en los nuevos temas) que funcionan como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida, la horadada piedra angular del sistema multilateral.

En conclusión, no cabe duda de que el multilateralismo atraviesa una crisis existencial, que la apertura de las economías es irreversible y que protección sin reconversión es pobreza asegurada.

Por otro lado, es claro que el camino elegido por actores de diferente potencialidad económica es la celebración de acuerdos preferenciales, ya sean bilaterales, regionales o plurilaterales. Y que aquellos bloques o países que se mantengan al margen del nuevo *spaghetti bowl* —citando a Bagwati—, se verán perjudicados directa o indirectamente.

El nuevo escenario

El desarrollo viene de la mano de modernas regulaciones ajenas a las tradicionales políticas arancelarias. Las uniones aduaneras sufren de crisis existenciales porque las zonas de libre comercio no limitan a los Estados a ajustarse a decisiones de bloques asimétricos que, como el Mercosur, ni han prosperado ni habilitan a sus miembros a firmar acuerdos bilaterales de forma separada.

Por otra parte, la crisis económica vivida por las economías desarrolladas impactó sobre los países en vías de desarrollo y, si bien la caída de la tasa de interés internacional determinó que los capitales se volcaran a mercados con mayor rentabilidad, tampoco fue definitivo; y eso está demostrando que los ciclos económicos siguen siendo parte de los avatares de la economía internacional, aunque con variables diferentes.

La economía china creció durante veinte años a un ritmo del 10 % anual, lo que determinó un aumento de la demanda que benefició a la mayoría de los países productores de materias primas y alimentos. En ese nuevo escenario, muchos pensaron que esa realidad no sufriría cambios y que por primera vez nuestras economías funcionarían desacopladas de los ciclos económicos.

China es el actor principal en el comercio internacional sin necesidad de acuerdos preferenciales, y se ha convertido en el primer exportador de bienes del mundo y el tercero de servicios. Y si eso fuera poco, dispone de una alta tasa de ahorro doméstico, al tiempo que en el mercado de capitales es el mayor acreedor del mundo (en particular de los Estados Unidos).

Por otra parte, su rol de financista se ha fortalecido compitiendo institucionalmente con los organismos de Bretton Woods y disponiendo de miles de millones de dólares en proyectos de infraestructura y servicios, tanto en su cercanía geográfica como en América Latina y el África.

La respuesta de los Estados Unidos no puede sorprender. China, una potencia de una extraordinaria expansión, puede preocupar pero no representa en modo alguno un factor de desestabilización en el área de la seguridad global; dispone de armas nucleares, su sistema político de partido único convive con un mercado abierto a una cierta competencia y a la captación de inversiones extranjeras; y, agregado a ello, su patrimonio cultural y religioso lejos está de un fundamentalismo intolerante que pueda derivar en expresiones terroristas.

✧ ...no cabe duda de que el multilateralismo atraviesa una crisis existencial, que la apertura de las economías es irreversible y que protección sin reconversión es pobreza asegurada ✧

A pesar del entencimiento de su crecimiento en el 2015, China continúa siendo el primer socio comercial de Brasil, Chile y Uruguay, al tiempo que se ha erigido en un inversor importante en infraestructura y comunicaciones en la región. Su estrategia globalizadora, aunque más lenta por la necesidad de invertir más en su mercado interno, muestra una presencia relevante en América Latina, sobre todo porque el Brasil (el país continente) atraviesa una preocupante crisis económica.

No puede ignorarse que las decisiones de la economía china pueden incidir en todas las variables que hacen a la agenda global. Y menos aún, que el grado de apertura de su cuenta de capital, la variación del tipo de cambio y su expansión comercial requieren de respuestas y alianzas destinadas a nivelar el campo de juego.

Todo eso explica los movimientos estratégicos de Estados Unidos y sus socios en el Acuerdo Transpacífico (Trans-Pacific Partnership, TPP); que, si bien excluye a China, esta no es considerada como un actor de reacciones impredecibles, sino como un punto clave y racional en el nuevo escenario expuesto a tantas amenazas y desarreglos.

Los nuevos acuerdos comerciales son parte de la estrategia que han definido las economías más desarrolladas de la mano de otras en vías de desarrollo, por lo que su número ha tenido un aumento casi exponencial: al concluir la Ronda Uruguay se registraban 40, actualmente hay más de 250 en vigencia.

Por otro lado, esos acuerdos muestran un cambio cualitativo porque, si bien se siguen llamando regionales, ya no se celebran entre vecinos geográficos sino entre socios de cadenas de valor, actuales o futuras. Ello explica que el comercio internacional de manufacturas sea esencialmente (70 %) de bienes intermedios (productos no terminados).

El Acuerdo Transpacífico

Los Estados Unidos se sumaron al Acuerdo Transpacífico luego del lanzamiento de este por algunas economías asiáticas, con la intención de neutralizar el avance comercial de China en el Asia.

Esto se refleja en un cambio de escala. Actualmente se firman megacuerdos que abarcan a mucha población, elevado producto bruto o ambas características simultáneamente. En este sentido, es de destacar que esto no es nuevo ni termina con el TPP y el TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership o Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión). El primero fue la Unión Europea y el cuarto

megaacuerdo que comienza es el de China con sus vecinos, del que poco se habla pero también ilustra sobre la importancia geopolítica y económica de participar en los grandes acuerdos.

Los doce países que firmaron el TPP persiguen «un comprensivo acuerdo regional de futuro que liberaliza comercio e inversiones y se orienta a nuevos y tradicionales temas de cara a los desafíos del siglo XXI»; un típico acuerdo de los denominados OMC *plus* que incluye disposiciones adicionales a las obligaciones vigentes con el objetivo de dotarlo de coherencia regulatoria y atender la demanda de cadenas productivas.

La firma del TPP implica para los países integrantes una reducción de las barreras arancelarias y la fijación de prácticas y de normas comunes. El Acuerdo incluye capítulos que exceden lo tradicional de las preferencias comerciales en el intercambio de bienes y servicios; contempla disciplinas como políticas de competencia, propiedad intelectual, derechos laborales, medioambiente y aspectos regulatorios en distintas áreas.

Los doce Estados que negociaron durante cinco años representan casi la mitad del producto bruto mundial, un tercio de todo el comercio y unos 800 millones de consumidores; sin perjuicio de que lo firmado en Auckland, Nueva Zelanda, necesite para entrar en vigencia que los países firmantes obtengan su aprobación en el nivel parlamentario.

Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam han lanzado este desafío estratégico; por otra parte Indonesia, Filipinas, Tailandia, Corea del Sur y Taiwán han manifestado su interés en integrarse al Acuerdo, mientras que en América Latina casi todos los países con costa atlántica oscilan entre la indiferencia y la oposición.

Las visiones políticas internas en cada país son encontradas; hasta en los Estados Unidos se sostiene que en materia de libre comercio los beneficios ya se han alcanzado y que este acuerdo se limitaría a los derechos de propiedad intelectual, como patentes de medicamentos y otros, así como al diseño de un nuevo sistema de solución de controversias.

En consecuencia, cada país analiza las eventuales consecuencias que las normas del acuerdo tendrían sobre sus intereses comerciales; y como todo tratado de esta naturaleza, sus complejidades involucran insatisfacciones compartidas, tanto en el área doméstica de un país como en su grado de inserción externa; en otras palabras, la discusión sobre los beneficios y perjuicios que puedan derivarse a sus sectores productivos es un resultado tan natural como bienvenido.

« No puede ignorarse que las decisiones de la economía china pueden incidir en todas las variables que hacen a la agenda global »

AL

Por otro lado, debe hacerse notar que los países latinoamericanos que participan son fundamentalmente los que tienen costas hacia el Océano Pacífico y son firmantes de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, porque registran un alto porcentaje de intercambio comercial con el país del norte.

Sin embargo, más allá de ortodoxias ideológicas, lo importante de estos tratados se centra en aquellos temas que necesitan una mayor convergencia regulatoria. Y eso se debe a que las preferencias arancelarias obtenidas entre la mayoría de los socios ya estaban incluidas en otros acuerdos bilaterales —(por ejemplo, Chile ya tenía acuerdos con prácticamente todos los miembros). Para estos países, las ganancias en acceso a otros mercados por reducción de aranceles son obviamente pocas; más aún: pueden llegar a ser incluso negativas, porque sus pre-existentes preferencias (por ejemplo, en el mercado de Estados Unidos) se ven erosionadas por la presencia de nuevos socios.

Otros países, en cambio, solo tenían algunos acuerdos en su propia región (Canadá solo en América y Nueva Zelanda básicamente en Asia Pacífico). Para estos, las potenciales ganancias de mercado son mayores. El caso paradigmático es Canadá, que accede a los mercados del Japón y de Asia con preferencias que se conceden por primera vez.

Observado este escenario desde Uruguay, la situación puede resumirse de esta manera: los países directamente competidores de Uruguay —Nueva Zelanda y Canadá, por ejemplo—, se sumarán a Australia, Chile y Estados Unidos como fuertes y preferenciales abastecedores de alimentos en Japón y Estados Unidos, entre otros nuevos mercados.

La agricultura es, en promedio, el sector con aranceles más altos, escalonamientos tarifarios y picos arancelarios. Habida cuenta de que en el campo multilateral no hay avances, es obvio que un país agroexportador tendría que concretar acuerdos bilaterales, porque esa es la única vía por la que se consolida con aranceles cero la apertura comercial en agricultura.

Cabe preguntar, por ejemplo, por qué los países como Chile querían entrar en un acuerdo como el TPP si no tienen mayores ganancias de acceso arancelario preferencial. La respuesta es que lo que cuenta, una vez que se han eliminado los aranceles, son las medidas no arancelarias; es decir, lo que importa es lograr una *convergencia regulatoria* entre los socios que elimine o armonice las normas que afectan el comercio y aumentan los costos de transacción comercial. En suma, está probado que hoy en día tienen mayor importancia las medidas no arancelarias que los aranceles.

La realidad nos muestra que países como Vietnam, gobernados por un único partido, el Comunista, está dispuesto a ser más liberal que

Uruguay y se *arriesga* a negociar agricultura, manufacturas, servicios y, sobre todo, a ajustar las normas que hacen al funcionamiento de sus empresas estatales.

Los acuerdos con la Unión Europea

Por otra parte, los Estados Unidos también impulsan un acuerdo con la Unión Europea para aislar el eventual avance de la economía rusa, que sufre sanciones de la Unión Europea y proyecta una inserción política preocupante más allá de la región. No obstante, el escenario del *Viejo Mundo* muestra una gran incertidumbre, expuesto a traumáticos ajustes y a distintas expresiones políticas que van desde una *nueva izquierda* hasta el surgimiento de bolsones de *neofascismo*.

También debe mencionarse que la crisis del 2008 alteró el escenario global. Las tradicionales zonas de prosperidad y seguridad que representaban los Estados Unidos y Europa se fragilizaron; la China trasladó al Asia el interés estratégico de los países que no pudieron mantener el área del Atlántico como eje del viejo equilibrio de poder. La burbuja inmobiliaria instaló la desconfianza y el estancamiento en las economías desarrolladas, las tasas de interés bajaron por fundamentos keynesianos y la inversión se desplazó a otros mercados buscando una mejor rentabilidad e impulsando con mayor fuerza el comercio intrafirma.

La Unión Europea ingresó en una fase de crisis existencial. Las coordenadas del Tratado de Maastricht no se cumplieron. La economía alemana se erigió en el motor del crecimiento europeo y la crisis griega desestabilizó la credibilidad en el viejo proyecto de comunidad económica donde bienes, servicios, capitales y personas gozarían de entera libertad para circular en su territorio.

Esto confirma una de las razones por las que la participación de la Unión Europea en negociaciones comerciales no se ve factible en el corto plazo. Hace veinte años que intenta alcanzar un acuerdo comercial con el Mercosur, sin resultados. Cabe preguntarse por qué no firmó con el Mercosur. Pueden existir muchas explicaciones pero las políticas comerciales incidieron notablemente en los dos bloques; un proteccionismo tanto industrial como agrícola se cruzó en forma permanente.

Los resultados de la Ronda Uruguay en apoyo directo a la agricultura, niveles arancelarios y subsidios no se concretaron. Por otra parte, Brasil impuso su punto de vista sin permitir una

« Hace veinte años que la Unión Europea intenta alcanzar un acuerdo comercial con el Mercosur, sin resultados. Cabe preguntarse por qué no firmó con el Mercosur »

AL

estrategia del bloque, ya que el sector industrial brasileño no estaba dispuesto a exponerse a una apertura mayor, incluso como continuación de la protección arancelaria alcanzada en los sectores de bienes de capital, telecomunicaciones e informática en las decisiones tomadas en el Protocolo de Ouro Preto en 1994.

Por otro lado, el Mercosur no era ni es una prioridad para la Unión Europea; sobre todo porque, aun sin negociaciones formales, hasta hace poco tiempo era el principal socio comercial y el primero en inversiones en el bloque. Esto ha determinado que incluso en momentos de mayor entusiasmo no se haya pasado de tímidos entrecruces de ofertas muy difíciles de ser aceptadas por ambos bloques.

A fines del siglo XX se concretó la propuesta del ALCA de una zona de libre comercio planteada primero por el presidente Bush y luego por el presidente Clinton en el Summit de Miami en 1994. Lamentablemente, la negociación fracasó al ingresar en una dialéctica ideológica compartida en tonos distintos por los integrantes del Mercosur y en especial por Venezuela, al impulso de una retórica antiimperialista llevada a cabo por el expresidente Chávez.

A partir de allí el Mercosur comenzó a recorrer el camino de la soledad; Brasil primero se embarcó en un proteccionismo industrial frente a los mercados europeos y a los de sus propios socios, al tiempo que impulsó una confrontación política con los Estados Unidos. Como resultado, el liderazgo brasileño que el Mercosur esperaba quedó encastrado en su propia dinámica interna.

No obstante, los Estados Unidos ajustaron su estrategia. Luego de definir la nueva agenda en el lanzamiento de la OMC se impulsaron sendas zonas de libre comercio con países sudamericanos y de América Central, sin perjuicio de la zona de libre comercio con México. Y como era lógico, la asimetría entre los países que intervenían permitió que la potencia del norte incorporara temas de su interés en la agenda de negociaciones definida hoy como OMC plus.

Como reacción surgió el discurso de la Venezuela del presidente Chávez. El eje bolivariano fracturó el continente, el Brasil permitió que se profundizara y acompañó una visión sudamericana de contenido ideológico, ajeno a todo proceso de integración comercial.

Este escenario configuró una convergencia negativa. Por un lado, la Unión Europea comenzó a sentir los impactos de la recesión y el estancamiento, y por el otro, el presidente Maduro, de la mano de los hermanos Castro y de la Cancillería brasileña, profundizó su prédica socialista en un Mercosur desmantelado luego de la suspensión de Paraguay por un supuesto golpe de Estado.

El escenario se complejizó cuando los gobiernos argentinos de Néstor Kirchner y su esposa Cristina Fernández desarrollaron un modelo de sustitución de importaciones tan ortodoxo como el diseñado en la década de 1950 del siglo pasado por Raúl Prebisch desde la CEPAL.

En consecuencia, una vez más las negociaciones con la Unión Europea se postergaron. Ninguno de los bloques estaba en condiciones políticas y comerciales de avanzar, y los intentos del Uruguay por negociar en forma aislada naufragaron en el *corralito* bilateral que le impusieron Brasil y Argentina a través de la resolución 32/2000, aprovechando la falta de un criterio único del gobierno uruguayo.

Las sanciones que Rusia sufrió por su intervención armada afectaron las exportaciones de los nuevos socios europeos incorporados luego de la caída del socialismo real. Ellas eran fundamentalmente de origen agrícola, por lo que un avance en las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur mantienen vigente otro elemento retardatario.

AL

La Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico se lanzó en abril de 2011 en la Declaración de Lima. Si bien los cuatro países fundadores integran la ALADI y se relacionan por *acuerdos de alcance parcial*, los fundamentos de este tratado se orientan a «definir acciones conjuntas para la vinculación con los países asiáticos de la cuenca del Pacífico, sobre la base de los acuerdos bilaterales existentes entre los Estados partes».

Es interesante observar la dilución del Acuerdo de Cartagena, que en la década de 1960 fue la novedad del continente con un modelo de integración cepalina con una institucionalidad supranacional propia de un mercado común.

Por otro lado, los requisitos que se establecen para la integración de otros miembros son significativos: el Estado de derecho, la vigencia de la democracia, del orden constitucional y del libre mercado.

El PBI, la población y las exportaciones son una buena base para su expansión externa, pero lo más destacable es que su alto grado de apertura hace que las negociaciones que se orienten hacia el Pacífico tengan una buena contrapartida.

Pero más allá de los objetivos comunes reiterados tantas veces, la participación de México adquiere importancia; primero porque se vuelca hacia la Sudamérica de costa al Pacífico, fortaleciendo el llamado eje Monroe frente al debilitado eje bolivariano; y segundo porque

se incorpora a un proceso que tiene como novedad mecanismos nunca experimentados en el marco de la ALADI.

La acumulación de origen es un instrumento que incide en el cambio de estrategia de los miembros de una zona de libre comercio porque determina la posibilidad de que un producto pueda ser comercializado bajo tratamiento diferencial.

Las diferentes materias primas de los cuatro países miembros van a ser consideradas nacionales, de modo que las que sean compradas por un país dentro del acuerdo y que tengan una transformación mínima, van a obtener origen y podrán ser comercializadas entre los socios beneficiándose de sus preferencias.

El acuerdo tendrá muy pocas excepciones arancelarias porque sus economías ya son básicamente abiertas y, aun quedando remanentes, la reducción no será gradual, ya que en una sola etapa descenderán directamente a cero.

El nuevo formato dará una gran movilidad a los flujos de comercio, en particular a los de las economías menores, que tendrán más oportunidades de aumentar sus exportaciones y fortalecer sus cadenas productivas.

La inexistencia de una unión aduanera deja en libertad a los socios para celebrar otros acuerdos sin el límite de un arancel externo común o de políticas comerciales comunes.

En función de esta realidad, el Mercosur tiene una oportunidad para encarar su sinceramiento en cuanto a tres aspectos centrales: el grado de apertura de sus economías, su fortaleza institucional y la necesaria flexibilidad respecto de la voluntad de sus socios.

Por otra parte, estas decisiones apremian porque todos estos novedosos instrumentos, y otros que puedan surgir, también se relacionan con el TPP, ya que este tiene previsto el mismo régimen de acumulación de origen para cuando entre en vigencia aproximadamente en dos años.

El TISA

En este dinámico escenario, otro modelo que avanza fuera del multilateralismo es el Acuerdo sobre los Servicios, conocido como el TISA, un acuerdo plurilateral derivado del anexo del ACGS aprobado en abril de 1994 con el surgimiento de la OMC.

El TISA ha celebrado hasta ahora 13 rondas de negociación con textos ya avanzados. Se trata de una negociación plurilateral fuera de la OMC en la que participan 24 países que representan el 70 % del comercio mundial de servicios.

Chile, Colombia, México, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay son los países latinoamericanos que se fueron integrando a las negociaciones.

Si bien los contenidos del TISA son parte de la agenda relacionada con la regulación de compras gubernamentales, monopolios y servicios públicos, salvaguardias por alteración de la balanza de pagos de los países, hay varias disciplinas que provocaron la reacción de muchos sectores, incluso dentro de los propios miembros que participan.

El caso del Uruguay ha sido sintomático, porque habiendo solicitado su ingreso durante un gobierno, comunicó su alejamiento en el período siguiente bajo la conducción del mismo partido político que ganó las elecciones con mayorías absolutas.

Básicamente, el TISA recoge los desafíos de la modernidad y no coloca en el centro de las negociaciones temas arancelarios sino aspectos regulatorios que responden a la globalización de los servicios en la economía internacional.

El objetivo que se persigue es una mayor liberalización del comercio de servicios a través del principio de la cláusula de la nación más favorecida, mejoras en acceso a los mercados mediante la aplicación de la cláusula del trato nacional, sin perjuicio de las excepciones que puedan permitirse en las listas de compromisos de cada país miembro.

La agenda está en el centro de la estrategia de las empresas privadas que impulsan la profundización del comercio de servicios intrafirma en función de los avances de la innovación tecnológica y de las comunicaciones.

Las compras del Estado, subsidios y salvaguardias aún no han alcanzado acuerdos sustantivos, y algunas propuestas como la de la Unión Europea incluyen principios sensibles como la no discriminación como temas prioritarios a sus intereses.

Este acuerdo es de una importancia central. Incluye sectores como las tecnologías de la información y software, comercio electrónico, servicios financieros, logística y servicios a mercaderías en tránsito y trasbordo, servicios a las empresas, de turismo, seguros, etcétera.

El escenario que se plantea está fuera de viejos planteos ideológicos, ya que las alternativas que existen se relacionan con la exclusión o el rezago frente al avance de una tecnología tan competitiva como globalizada.

El choque de productividad está en el centro de la conquista de mercados; aspectos desconocidos hasta hace poco como el *outsourcing*, el *downsizing* o el *reengineering* vienen absorbiendo la tecnología del *networking*, de la mano de innovaciones tecnológicas de grandes y

pequeñas empresas que alteran los tradicionales canales de producción y comercio.

Los clásicos intermediarios en cualquier negocio dejan lugar a los *informmediarios* que acceden a informaciones relacionadas con ofertas alternativas que conectan directamente al proveedor y al usuario; y en ese contexto han surgido el teletrabajo, la telemedicina y tantos otros servicios actuales como los no imaginados para el futuro.

El nuevo escenario bajo negociación afecta la localización de las empresas en los ambientes fiscales más favorables y, fundamentalmente, al desarrollo de emprendimientos virtuales que transfieren poder al comprador, reducen costos y potencian las transacciones comerciales por vía electrónica.

El contenido del acuerdo se va conformando a medida que los países que negocian perciben sus fortalezas y debilidades en el propio terreno de las negociaciones. Por eso no se entiende que algunos países no participen, cuando todo lo que se pueda acordar está bajo discusión y no se traduce en compromisos obligatorios.

En el caso del Mercosur cabe una reflexión. Brasil, Argentina y Venezuela no participan de las negociaciones; sí lo hace el Paraguay, mientras el Uruguay, habiendo solicitado ingresar, se retiró por presiones sindicales y una resolución del propio partido de gobierno.

Por otra parte, la Unión Europea participa en pleno y plantea aspectos que benefician a sus servicios en todos los mercados. Ello determina que a la hora de negociar un acuerdo de libre comercio con el Mercosur, aquella va a defender todo lo que logró dentro del TISA, ya que las ofertas no se reducen a los bienes y a niveles arancelarios, sino que se centran en los aspectos regulatorios del comercio internacional en el área de los servicios.

Conclusiones

La mayoría de los países, incluido el Uruguay, carecen del peso suficiente para dar forma a los escenarios en que se desarrollan las negociaciones internacionales; por lo contrario, más allá de sus esfuerzos y propuestas, terminan siendo tomadores de precios y decisiones internacionales.

En consecuencia, las posibilidades de aplicar criterios selectivos son muy reducidas, de modo tal que, una vez definidos los objetivos de cada país, la participación se hace necesaria tanto en los ámbitos multilaterales, hemisféricos, regionales y aun bilaterales.

Por tal motivo, el diseño estratégico es central, porque aun asumiendo la realidad, cada Estado debe desarrollar una actividad per-

manente a nivel institucional interno. Eso permite la concentración de información útil para analizar en forma interdisciplinaria las decisiones vinculadas a los objetivos que se quieran alcanzar tanto en el corto como en el mediano plazo.

La apertura de la economía es un dato de la realidad; no existen alternativas viables en el horizonte, porque un mayor acceso a cualquier mercado requiere una contrapartida satisfactoria.

Producción, sectores y mercado deben responder a las prioridades que cada país se fije, pero de nada servirían si no se participa en todos los escenarios donde se negocien temas que hacen al interés nacional de cada país.

Para eso debe reconocerse la existencia de *tres temas globales* que estarán presentes en todo escenario de futuro.

En primer lugar, un impacto demográfico mundial que muestra una población envejecida que goza de una mayor expectativa de vida; y, como contrapartida, una disminución de mano de obra joven, calificada o no.

En segundo lugar, el efecto de una globalización que se manifiesta en la unificación de mercados y en la interacción de productos, recursos financieros y redes de servicios, en clara vinculación con un aumento mundial de las necesidades de consumo.

En tercer lugar, la ausencia de opciones de alternativa al sistema capitalista como consecuencia de la desaparición de un bloque socialista liderado durante décadas por la ex Unión Soviética; sobre todo porque el antiguo Imperio ruso derivó hacia una forma hipertrofiada de capitalismo que alteró el antiguo equilibrio de poder surgido de los acuerdos posteriores a la segunda guerra mundial. Eso determinó que se desplazaran hacia el área del Pacífico los nuevos temas económicos y comerciales, debido a la fuerza de la innovación tecnológica y al aumento del comercio intrafirma a nivel global.

El futuro ya no es el que se pensaba. Y es reconocido que será imposible darle certezas a los tiempos que vienen, de tal forma que las fuerzas mencionadas, aunque presentes, no estarán en condiciones de librar al mundo de guerras, alianzas, conflictos étnicos y religiosos, redes de crimen organizado y de narcotráfico, pandemias sin fronteras, fenómenos naturales impensados y del terrorismo global.

El multilateralismo ya no responde a las necesidades de los nuevos tiempos. El sistema financiero muestra fragilidades que afectan a las

« El Mercosur está al margen de las nuevas formas que el comercio internacional ha creado. La primera reacción debe ser reformularlo con rapidez y realismo. No hay más tiempo que perder en cumbres y discursos »

inversiones, a la transparencia de las transacciones y a la seguridad de un capital internacional cada vez más temeroso.

Tampoco puede desconocerse que muchas circunstancias políticas inciden sobre los precios internacionales, tales como represalias económicas y amenazas que surgen de fuerzas de toda naturaleza que aspiran a tener un lugar en un nuevo esquema de poder.

En conclusión: las negociaciones comerciales responden a razones ignoradas hace poco tiempo y los megaacuerdos regionales y subregionales se superponen exigiendo un esfuerzo del mercado para adaptarse a las nuevas variables de la demanda y oferta de bienes y servicios.

Los espectadores pierden por el solo hecho de quedarse quietos y los intelectuales que se resisten a vivir una realidad irreversible se refugian en una estéril dialéctica que profundiza el rezago de muchos países.

Nuestra región ya no puede ser protagonista de un presente que la supera. El Mercosur está al margen de las nuevas formas que el comercio internacional ha creado. La primera reacción debe ser reformularlo con rapidez y realismo. No hay más tiempo que perder en cumbres y discursos que no se hacen cargo de una economía moderna que, guste o no, ha llegado para quedarse al menos por un buen tiempo.

Los populismos nos han hecho pagar un altísimo precio que en tiempos pasados podían superarse rectificando rumbos. Solo nos han dejado despotismo y pobreza.

Por eso, el TPP, la Alianza para el Pacífico y las negociaciones con la Unión Europea son parte de la nueva realidad que desafía a nuestra región y en especial al desglosado Mercosur.



Firma del Tratado de Asunción, de creación del Mercado Común del Sur (Mercosur), 26 de marzo de 1991.