



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

## Documentos de trabajo

### **¿Qué MERCOSUR y qué Uruguay se necesitan? Apuntes para entender requerimientos recíprocos.<sup>1</sup>**

Gerardo Caetano<sup>2</sup>  
Marcel Vaillant<sup>3</sup>

**Documento No. 15/04**  
Diciembre, 2004

<sup>1</sup> Trabajo elaborado con la colaboración de FESUR.

<sup>2</sup> Director del Instituto de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

<sup>3</sup> Profesor de Comercio Internacional del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

#### Sumario:

El artículo desarrolla dos preguntas. La primera se vincula con qué es lo que el Uruguay debe esperar del MERCOSUR. La segunda pregunta es: ¿cuál es la función que el Uruguay puede tener para el MERCOSUR? El trabajo concluye destacando el requisito de compartir una voluntad efectivamente común con los socios para poder avanzar en el proceso. Las etapas futuras se perfilan como bastante más exigentes en la intensidad del compromiso requerido a los países miembros. Mientras tanto, el MERCOSUR da signos de fatiga y proyecta el síndrome de lo que se podría llamar como el miedo a integrarse. Para Uruguay es necesario desarrollar una estrategia doble que contemple las oportunidades que la integración encierra pero que al mismo tiempo descubra sus límites y riesgos. En términos operativos, se necesita un *Plan A*, que busque ir superando los obstáculos expuestos de lo que se llamó el síndrome del miedo a integrarse y del MERCOSUR de fachada. Pero simultáneamente es necesario tener en cuenta que ese síndrome puede ser más lento de cambiar que lo esperado y que, por lo tanto, resulte necesario tener una estrategia alternativa para esta contingencia, que se puede denominar *Plan B*. El desafío de política exterior del Uruguay es lograr combinar estas dos estrategias, articulándolas en sus intensidades y ritmos, de forma de cumplir con el objetivo último de toda política exterior que es defender el interés nacional.

#### Summary:

The paper develops two questions. The first is related of what the Uruguay might be expected from the MERCOSUR. The paper concludes highlighting the requisite of sharing a common will among the members country to advance in the integration process. While in the present time the MERCOSUR has sign to be exhausted and gives the idea of a syndrome of fear to the integration and its deepening. For Uruguay it is necessary to develop a double strategy which considers the opportunity of the trade agreements but that also observes its limitations and restrictions. In operative terms is necessary to have a Plan A that wants to achieve a advance of the fear to integration and the MERCOSUR as a façade. Simultaneously it is necessary to take into account that this syndrome could be difficult to change in the short term. So it would be necessary to have an alternative strategy – Plan B- for this contingency. The Uruguayan foreign policy challenge is to combine both strategies, linking the rhythms and intensities, in a way that the ultimate goal of every foreign policy that is to defend national interest.

## 1. Introducción

No resulta difícil convenir que la coyuntura exige reforzar el posicionamiento del país respecto de su inserción internacional y, más en particular, su relación con el proceso de integración regional. El problema no resulta sencillo debido a que es necesario definir y evaluar un conjunto impreciso de avances y retrocesos en este campo para poder establecer un juicio informado y consistente. No es posible tampoco resolver el conjunto de la problemática con una fórmula única, dado que todo lo que es necesario hacer no solo depende de la orientación y voluntad de un gobierno, en el marco de una economía pequeña y periférica. Las restricciones son severas y los otros por supuesto que también juegan.

A los efectos de poder aportar a la discusión de políticas, en el texto que sigue se especificará el problema en términos de la respuesta a una doble pregunta. La primera se vincula con qué es lo que el Uruguay debe esperar del MERCOSUR, y de qué forma el país debe articular sus objetivos de desarrollo domésticos con el proceso de integración regional. La segunda pregunta configura el espejo de la primera. ¿Cuál es la función que el Uruguay puede tener para el MERCOSUR, de qué forma convertir a la acción del país en un instrumento útil que permita un desarrollo incremental de la integración económica y política? El desafío analítico que se plantea es complejo y requiere una aproximación desde múltiples disciplinas. La asociación de los autores de este trabajo (uno economista y el otro historiador y politólogo) implica el riesgo pero también el aporte de combinar disciplinas y prácticas distintas pero complementarias, dando cuenta así de la vocación globalizadora que tiene este texto.

El documento está organizado en cinco secciones. Primero se encuentra esta introducción en donde se justifique la relevancia de la temática, el objetivo específico del trabajo y luego se presenta la estructura del documento. La segunda sección desarrolla una visión histórica global, que va desde los tiempos de la Colonia y la creación de los Estados nacionales y la ilusión federal, pasando por los desencuentros de los caminos nacionales, hasta llegar a la onda integracionista de los noventa. En esta nueva etapa parecen juntarse las raíces más hondas de la integración junto con la característica de época, en cuanto al momento y formato del regionalismo en curso (no sin debates, como veremos).

La tercera sección apunta al señalamiento de los requerimientos más específicos del Uruguay en relación al MERCOSUR. Esta parte se dividió a su vez en tres subsecciones: acceso preferencial a un mercado mayor; mejoramiento de la relación con el resto del mundo; tecnología de compromiso (integración y reformas domésticas). El enfoque adoptado plantea el desarrollar primero el deber ser, es decir, qué sería lo ideal y esperado en cada caso, para luego interrogarnos en qué sentido se ha llegado o no a que se cumpla ese papel por parte del MERCOSUR en Uruguay (el ser). Se trata de concluir con líneas de política respecto a qué hacer y cómo intervenir para que disminuya la brecha entre lo deseado y lo posible.

La cuarta sección es la otra cara de la moneda: qué necesita el MERCOSUR de Uruguay. De nuevo se establece una contrastación entre el deber ser y el ser. Se subdividió la sección en tres: Uruguay como sede y actor dinámico del desarrollo

institucional del MERCOSUR; Uruguay como nodo geográfico de la circulación; Uruguay como promotor de la provisión de bienes públicos a escala regional. El trabajo termina con una sección de conclusiones en donde se busca perfilar una reseña indicativa desde el punto de vista de orientaciones alternativas de política.

## 2. Estados nacionales del SUR: fundación, ruptura y encuentro

### *La "larga duración" de algunas premisas integracionistas*

Uno puede decir sin temor a equivocarse o exagerar que el Uruguay ha sido un país que a lo largo de su historia ha estado obsesionado por el *"afuera"* del mundo y de la región. Si tenemos en cuenta los itinerarios de su historia social, si reparamos en la evolución de su configuración demográfica, en el proceso de construcción de su cultura, en las modalidades colectivas de encarar la política o de incorporarse a los debates del mundo, difícilmente podemos contradecir esa percepción. El *"afuera"* ha sido para los uruguayos, como ha dicho Francisco Panizza, una *"imagen constitutiva"* y una *"mirada constituyente"*. El mundo y la región, en efecto, han constituido una y otra vez una referencia de comparación, pero también han sido concebidos y percibidos colectivamente como un lugar desde donde se nos *"mira"* y por ende, desde donde también se nos *"constituye"*.

En suma, el de los uruguayos ha sido históricamente un *"adentro"* muy interpenetrado por el *"afuera"*, en donde las fronteras entre una y otra dimensión a menudo han resultado borrosas. Desde el período de la última Colonia hasta el proceso de la revolución independentista, el territorio uruguayo vivió una fuerte tensión entre los dilemas de la autonomización o la integración respecto de la comarca. El desenlace de la revolución, con la constitución (no querida por Artigas y contraria a su propuesta federal) del Uruguay como Estado independiente, no pudo resolver esa tensión, como vino a confirmarse plenamente en las décadas siguientes. Podría decirse incluso que en algún sentido esa tensión atraviesa como un eje fundamental toda la historia uruguaya y llega hasta este presente del Mercosur.

Esa dialéctica, que se podría calificar como constituyente de la experiencia colectiva de los uruguayos, ha proyectado y proyecta varios dilemas y discusiones. Uno de ellos tiene que ver con los destinos y orientaciones prioritarios del impulso integrador: la opción entre la asociación privilegiada con los vecinos de la región o el vínculo preferido con las naciones más desarrolladas del mundo noroccidental; la *"frontera continental"* o la *"frontera transatlántica"*. En este sentido, más de una vez en la historia uruguaya se ha planteado la consigna de *"entrar en el mundo salteándonos a los vecinos"*. La opinión sobre que resultaría más conveniente para el país tener *"amigos ricos y lejanos antes que hermanos pobres y cercanos"* (cuya autoría específica corresponde a Alejandro Vegh Villegas) ha constituido una fórmula que ha encontrado defensores significativos en distintos momentos de la historia nacional.

Otro punto de partida para repensar el tema de la integración tiene que ver con la asunción plena de la condición de *"país frontera"*. La frontera es siempre lo que separa y

al mismo tiempo lo que une. Es por definición un terreno de ambigüedades, una zona de intercambio múltiple y complejo. La frontera en este sentido no es sólo el límite sino bastante más que ello. Un *"país frontera"* tiene además que autoperibirse como tal, con todo lo que esto implica. En clave histórica, el Uruguay también ha asumido reiteradamente esta noción cuando se ha repensado en una dialéctica pendular en la relación con sus gigantescos vecinos, o cuando ha ordenado su política exterior desde la clave configuradora de constituir el factor de equilibrio regional, en especial desde un juego tácito de *"árbitro o intermediario informal"* entre sus dos grandes vecinos. Más de una continuidad en las estrategias de la política exterior uruguaya (desde Juan José de Herrera en el siglo XIX hasta la actuación en varias oportunidades de los cancilleres más recientes) ha encontrado en alguna de estas ideas una fuente de inspiración persistente.

La pequeñez y consiguiente insuficiencia de la variable del mercado interno refuerza otra premisa para pensar el problema de la integración económica y comercial con la región: el Uruguay se encuentra impelido a volcar su economía en una orientación exportadora, depende cada vez más profundamente de su inserción competitiva en los mercados regionales y continentales. En términos económicos, el *"adentro"* no puede constituirse en un factor primordial de dinamización económica, imponiéndose también en este punto la comunicación necesaria con el *"afuera"*. En la misma perspectiva, la vocación integradora del Uruguay no puede articularse con una filosofía integracionista que conciba al bloque como una *"zona ampliada de sustitución de importaciones"*. Desde sus patrones de comercialización de productos, el Uruguay ha apuntado siempre a una filosofía de *"regionalismo abierto"*, concebido como instrumento para pelear más y mejor otros mercados. Esta premisa, que en otros períodos históricos pudo haber sido discutida en ciertas perspectivas, hoy reúne ciertos consensos desde las más diversas tiendas, lo que por cierto no inhibe la persistencia de debates pertinentes y responsables acerca de estos aspectos. Lo que sí merece discusión y miradas distintas -y a este respecto también abundan los antecedentes históricos- refiere al *"cómo"* integrarse al mundo y a la región.

En la consideración de la evolución demográfica se encuentran también impulsos integradores. La uruguaya ha sido en buena medida una sociedad aluvional, que se fue conformando a medida que llegaba el extranjero, el gran factor definidor de la evolución social del país durante el siglo XIX y parte del XX. Desde hace ya muchas décadas y con especial relevancia en las más recientes, el Uruguay ha constituido también un país de emigración, con la emergencia de una *"diáspora"* muy importante en términos cuantitativos y cualitativos, uno de cuyos centros de radicación se encuentra precisamente situado en la región, sobre todo en las provincias y Estados más cercanos de la Argentina y del Brasil respectivamente. Esto no sólo ha constituido un dato demográfico sino que ha arraigado como una referencia central de la cultura y de la identidad nacionales.

## Recorridos, debates y modelos.

Una sociedad también es lo que cree y lo que quiere ser. En esa dirección, los uruguayos han recreado con frecuencia el mito de una ascendencia exclusivamente tributaria "*de los hombres que bajaron de los barcos*", destacando su condición de "hijos de la inmigración europea" (básicamente española e italiana) y subvalorando y menospreciando otros orígenes inmigratorios así como otras fuentes raciales y culturales, como la del negro y aún la del indio. Sin impostaciones indigenistas ni multiculturalismos forzados, la pretensión de una homogeneidad europeizante y el cultivo de una ajenidad resistente respecto de los países vecinos de la región y del continente parecen haber estado presentes en las raíces de ese auténtico emblema cultural simbolizado en la metáfora -por cierto durante mucho tiempo exitosa- de la "*Suiza americana*".

Ese "*nosotros*" del "*Uruguay ensimismado*", autárquico, educado en la "*diferencia*" y "*para andar solo*", antagonista de sus "*otros*" de la región, se vinculó con la construcción de un imaginario colectivo prevaleciente, aunque fuertemente desfasado respecto de una trayectoria histórica inscripta con nitidez en el escenario de los itinerarios regionales. Desde estos puntos de partida, cabe registrar en forma sumaria algunos mojones de nuestra trayectoria histórica de "*larga duración*", que perfilan un tropismo regionalista.

Se ha referido anteriormente la intensidad de esa tensión entre autonomía e integración que ya resulta visible en nuestra "*Colonia débil y tardía*", como la llamara Carlos Real de Azúa. Refiriéndose a este período, Reyes Abadie, Bruschera y Melogno han postulado la síntesis de la "*banda pradera, frontera y puerto*". En más de un sentido, esta triple ecuación fundamental se despliega a lo largo de toda la historia uruguaya. Sin embargo, si hubiera que destacar de esas tres dimensiones una especialmente definitoria, habría que optar tal vez por la frontera, en tanto zona de litigio, de indeterminación, de encrucijada comercial y cultural, que alimenta el trasiego y el intercambio cultural y mercantil.

Esta condición fronteriza, como hemos dicho, marca también uno de los ejes fundamentales del período revolucionario. El historiador inglés John Lynch ha dicho que hubo dos revoluciones en la región: una revolución **en** el Río de la Plata y otra **contra** el Río de la Plata. La revolución oriental, sobre todo durante toda la primera etapa artiguista, trató de armonizar primero ambas perspectivas, pero su inevitable contraste con Buenos Aires llevó finalmente a que debiera ubicarse claramente en esta segunda alternativa. Precisamente uno de sus aspectos centrales fue el que ubicó a los orientales del lado de la defensa de la "*soberanía particular de los pueblos*" contra la vocación absorbente de las ciudades-puerto. La pugna entre federalismo y centralismo o unitarismo tenía que ver directamente con la confrontación entre distintas concepciones en torno a las modalidades de autonomía o integración con la comarca. La lucha entre federales y unitarios fue entonces algo mucho más hondo que una controversia sobre modelos diferentes de organización política, involucrando más ampliamente dos concepciones fuertemente antagónicas respecto a cómo pensar la revolución y hasta el desarrollo del futuro.

Durante las primeras décadas de la vida independiente, el incipiente Estado Oriental y sus vecinos, todos en tanto identidades políticas en vías de formación,

participaron de una historia que básicamente fue común y en muchos aspectos indistinta. Durante ese largo proceso que vincula la Revolución independentista, la “*Guerra Grande*” y la “*Guerra del Paraguay*”, el escenario por excelencia no fue otro que la región. Los Estados nacionales y sobretodo las naciones no estaban conformadas en el Río de la Plata hacia 1830, año de emergencia del Estado Oriental tras la Convención Preliminar de Paz de 1828. Proliferaban por entonces, como ha estudiado el historiador argentino José Carlos Chiaramonte, una multiplicidad de identidades que iban desde distintas formas que referían a las nociones de lo provincial (“*oriental*” o “*porteño*”), lo regional (“*argentinos*”, entendidos por entonces como rioplatenses) y aún lo continental (“*americanos*” o la persistente idea de “*españoles americanos*”). Los grandes conflictos y procesos sociales se dirimían en el territorio de la región. No existían fronteras: ni jurídicas (no las preveía la Constitución de 1830), ni políticas (los bandos se asociaban permanentemente con las agrupaciones del otro lado del Río de la Plata y de la conflictiva zona sur del Imperio del Brasil), ni económicas (el gran negocio era el llamado comercio de tránsito), ni tampoco sociodemográficas (las incipientes configuraciones sociales y las primeras cadenas inmigratorias se asociaban a poblaciones que se desplegaban y radicaban con muy vagos sentimientos de límites)

Por otra parte, la utopía de una rápida integración al mundo noroccidental, luego de rotos los lazos coloniales con España, debió enfrentarse con lo que Tulio Halperin Donghi ha llamado el período de la “*larga espera*”. La gran expectativa que ostentaban los miembros de las elites de gobierno en la Iberoamérica de los momentos inmediatamente posteriores a la independencia, ante la inminencia de los supuestos logros que “*naturalmente*” devendrían con la apertura mercantil, demostró ser un pronóstico muy ingenuo. Hubo que esperar varias décadas para que la integración a los mercados mundiales se verificara de modo efectivo. De algún modo, se puede decir que fue recién durante las últimas décadas del siglo XIX cuando la mayoría de los países latinoamericanos encuentra un lugar en el mercado capitalista mundial, al conjugarse un cúmulo de condiciones externas e internas que posibilitaron los primeros procesos de modernización capitalista en la región.

La primera integración en los mercados mundiales se dio de la mano con la implantación de modelos modernizadores que privilegiaron el “*desarrollo hacia afuera*”, con despliegues fuertemente dependientes de los centros hegemónicos del mundo noroccidental, comandados entonces por Inglaterra. Esa modernización capitalista inicial no parecía discurrir en la misma pista que la integración con la región, todo lo que no podía dejar de tener profundas implicaciones de diversa índole (no solo económicas sino también culturales). Allí se dibujaba uno de los núcleos fundamentales de la pugna entre distintos modelos modernizadores. De un lado se levantaba el programa de una modernización imitadora, sin restricciones respecto a los grandes modelos modernizadores europeos (“*hacer puentes en el océano para que llegue la civilización*”, como diría Manuel Herrera y Obes); del otro el intento – muchas veces impreciso y vago- de obtener una propuesta de desarrollo más asentada en la propia matriz nacional y regional, para desde allí establecer una relación más exigente y dialéctica con las experiencias “*civilizatorias*” transatlánticas (“*saber domar potros y carnear reces también eso es la civilización*”, como señalara en su réplica Bernardo Berro). Al mundo desde la región o al mundo salteándose la región, constituyeron

entonces, por cierto que con toda una zona amplia de grises y de alternativas intermedias, algunos de los términos polares del dilema modernizador.

Estos asuntos eran temas de debate entre los uruguayos hacia finales del siglo XIX, sobre todos a partir de la gran crisis de 1890, con todas sus señales incontrastables respecto a las insuficiencias del modelo agroexportador y sus estrategias de inscripción en las dinámicas económicas y financieras del mercado capitalista mundial. Esa gran crisis financiera y económica de 1890, iniciada no casualmente en la city londinense, rápidamente se proyectó hacia las zonas marginales, generando contextos de crisis profunda. Aquellos uruguayos de fines del siglo XIX y comienzos del XX vivieron su crisis como un gran desafío prospectivo. La sociedad uruguaya en su conjunto, desde las más diversas tiendas ideológicas, asumió esa coyuntura decisiva como una invitación a repensar al país y su futuro, lo que entre otras cosas, pasaba por configurar los relatos de la nación, por confrontar los nuevos modelos de desarrollo a implementarse en el futuro, por tramitar los procesos de integración política y social, por rediscutir cosmovisiones y encontrar los caminos efectivos de la inserción internacional del país (la definición del “*Uruguay internacional*” en suma, como señalaría años más tarde Luis A. de Herrera en el título de uno de sus libros más importantes), una vez más en esa doble pista del encuentro del país con el mundo y con la región.

Comenzaba sin duda para el país todo un tiempo de proyectos, de profundos conflictos, pero también de síntesis creadoras. En ese marco, una vez más reapareció el debate sobre la integración y sus modelos. La consolidación del Uruguay moderno supuso en más de un sentido la ratificación de una pauta de *modernización “hacia fuera”*, aunque también permitió el estrechamiento de ciertos vínculos con la región y la concreción de una inserción bastante flexible y plural en los mercados capitalistas. Si bien, como han dicho por ejemplo Barrán y Nahum, aquel fue sin duda un período de “*prosperidad frágil*”, en particular por la manifiesta dependencia de la economía uruguaya respecto de las oscilaciones de los mercados mundiales, también fue una coyuntura en la que se profundizaron acercamientos económicos y de otra índole con los vecinos.

Fue un período, por ejemplo, de confirmación del “*país de servicios*”, con una definida oferta turística hacia la Argentina y una propuesta de intermediación comercial dirigida prioritariamente –aunque no exclusivamente– hacia la región riograndense. Como ha estudiado y anotado el historiador Raúl Jacob, la construcción del llamado “*modelo batllista*” no resultó para nada ajena a estos temas.

El “*Uruguay moderno*” nacía así en medio de los debates sobre las virtudes y defectos de distintos modelos de integración del “*adentro*” y del “*afuera*”. Durante muchas décadas, a partir incluso de finales del siglo XIX, se discutieron temas como el de la construcción de un puerto de aguas profundas en la costa oceánica de Rocha, las modalidades de articulación económico-comercial de la cuenca del Plata o la posibilidad de combinar las relaciones económicas con Argentina y Brasil, la venta de servicios con esquemas de complementación productiva, orientados al agro o a la industria. La sucesión posterior de coyunturas de crisis como la de 1929 permitió avizorar al mismo tiempo la necesidad de integraciones múltiples y no unívocas con nuestro afuera.



Más allá de los distintos modelos en pugna, las distintas coyunturas por las que ha discurrido la peripecia uruguaya en los últimos 50 años, parecen reforzar la convicción de que el destino nacional ha prosperado mucho más con la asunción de esquemas pluralistas que con apuestas dogmáticas en lo referente a las políticas de integración con la región y el mundo. Como país pequeño, sometido además a la presión de dos vecinos gigantescos, Uruguay encontró sus mejores momentos cuando supo mantenerse como factor dinámico de equilibrio e intermediación con Argentina o Brasil, cuando ensayó modalidades de inserción flexible y dialéctica con los mercados mundiales y regionales, cuando puso en marcha esquemas pragmáticos de desarrollo que combinaran apuestas y estrategias diversas. Al mismo tiempo, el país también supo aprovechar coyunturas internacionales favorables. Sin embargo, la historia de este último medio siglo también es pródiga en ejemplos de signo contrario y en falta de audacia y creatividad a la hora de impulsar estrategias renovadoras.

Eso último se puso especialmente de manifiesto cuando, a mediados de la década del 50, el mundo cambió radicalmente para la perspectiva de los intereses uruguayos y tornó inviable la simple reproducción del viejo modelo clásico de sustitución de importaciones, en particular en lo que se refería su la pauta de inserción internacional. Desde entonces cualquier programa restauracionista sustentado en la nostalgia *del “país de las vacas gordas”* y de su cómoda inserción en los mercados mundiales ha carecido de viabilidad en forma absoluta.

La plena conciencia de esa circunstancia y de los desafíos prospectivos que implicaba para la sociedad uruguaya ha constituido –y aún constituye – un tema polémico. El registro de los debates al respecto y el mínimo seguimiento de las políticas implementadas por parte de los distintos gobiernos en las últimas décadas constituyen un tópico que por cierto trasciende largamente los límites de este texto. Sin embargo, y en lo que hace al tema central de esta parte del documento, deben advertirse algunos procesos:

- a) la transformación radical de las condiciones de inserción internacional del país, especialmente después del primer shock petrolero de 1973, en los umbrales mismos de la dictadura;
- b) la conformación, más allá de los debates aún vigentes, de pautas y políticas de apertura económica, de libertad cambiaria y de capitales, que incluso han ambientado una opinión generalizada –aunque debatida- a favor de un modelo más abierto;
- c) la incorporación por parte de sectores importantes de la población uruguaya de pautas culturales y de consumo internacionales, contrastando con la persistencia de desigualdades visibles en la distribución del ingreso;
- d) la prolongación del debate –con distintos actores y argumentaciones- en torno a la problemática de la inserción del país en el mundo, ante la cada vez más generalizada constatación de las consecuencias múltiples del proceso de globalización.

En estas últimas décadas y de la mano de muchos de los procesos y fenómenos antes referidos, el primer mundo se nos ha vuelto más lejano, se ha desarrollado un proceso de

creciente "*desenganche*" de las economías centrales respecto las economías de los países subdesarrollados, para los que el primer problema ha pasado a ser el de la marginación. En contrapartida, el país ha comenzado a asociarse más radicalmente con la región, con sus beneficios y también con sus riesgos, como lo revelan los avatares de los últimos años.

En esta dirección, parece necesario advertir en suma que el Mercosur debe ser percibido también como la "*desembocadura*" y el corolario de todo un proceso histórico que reconoce una trayectoria de más "*larga duración*". La firma en marzo de 1991 del Tratado de Asunción, que mereció la adhesión unánime de todos los lemas partidarios uruguayos y el voto conforme de la casi totalidad de los legisladores de ambas cámaras, ratificó en más de un sentido el reencuentro nacional con esa línea histórica de su pasado, alimentada y consolidada por el efecto de las transformaciones radicales del "*giro de época*" de los últimos 25 años. Sobre este último particular, las menciones podrían ser en verdad múltiples, desde la evolución azarosa de las cifras del comercio exterior y la orientación de los servicios, hasta el paralelismo y el involucramiento creciente de las trayectorias de los sistemas políticos de la región luego de las dictaduras, entre otras muchas. Por otra parte, este mayor anudamiento con la región se asocia a su vez con la profundización a escala mundial de lo que ha dado en llamarse un nuevo "*orden de archipiélagos*", referente ineludible para entender muchos de los avatares de estos tiempos de mundialización.

### ***Hacia una transición de imaginarios***

Sin embargo, los relatos de la memoria colectiva y aún los despliegues historiográficos más recientes en el país no han terminado de hacerse cargo de esa "*otra*" historia uruguaya de inscripción más regional. Ni los temas, ni la heurística, ni aun las preguntas respecto del pasado nacional, ensayadas por los historiadores o por parte de otros "*constructores*" de la memoria colectiva, se han ido acompasando con los ritmos pertinentes a las exigencias de esos nuevos contextos que desembocan en el Mercosur y en la "*aldea global*".

Hace ya unos años, en un Seminario local sobre "*Las políticas culturales en el marco de la integración regional del Mercosur*", Alberto Methol Ferré focalizaba su reflexión precisamente en este problema: "*Los proyectistas tienen una tarea inmensa y múltiple (...). Hay que articular con nitidez el horizonte histórico que nos unifique el futuro con las raíces, e interrogarnos si el imaginario brasileño, el imaginario argentino y el imaginario uruguayo actuales, sirven tal como han sido acuñados. Porque han sido acuñados para estar solos y no juntos. Nuestros imaginarios nacionales han sido hechos para estar solos. La generación que inventó el imaginario fundamental del Uruguay, que fue la del 75 al 90 (Zorrilla de San Martín, Acevedo Díaz, Blanes, Varela, Bauzá, Ramírez), fue la que pensó los marcos y mitos esenciales del Uruguay. Hasta hoy sólo somos variaciones sobre esos marcos y mitos del Uruguay solitario. La historia entera está hecha para que el Uruguay sea el non plus ultra, por lo menos para los uruguayos. Pero hoy esas raíces no nos sirven más, y no sirven más las raíces con que se pensó el imaginario argentino, que es sólo para la gran Argentina, ni tampoco que se nos venga*

*con un Brasil mayor todavía. Política de la cultura implica un replanteo radical de nuestros imaginarios, lo que significa la revisión más honda de nuestra historia. Sin parámetros nítidos no hay políticas culturales. Sin nuevos horizontes, nos desperdiciaremos en múltiples contactos que no lograrán cohesión. Nuevos horizontes imaginarios repensados en común por argentinos, uruguayos, brasileños y paraguayos. Ese es el ámbito en que tendríamos que reflexionar".*

Se compartan o no estos conceptos, por cierto contundentes y polémicos, difícilmente se podrá negar que allí se perfila un punto insoslayable en la agenda colectiva de los uruguayos (y de los "mercosureños" todos) de hoy. Más allá de las cautelas y de las exigencias que todavía pueda suscitar la futura trayectoria del Mercosur, aún sin él, la integración con la región, con el mundo y con este "afuera" tan revuelto nos plantearía dilemas parecidos, tal vez en el mediano plazo más dramáticos. Por cierto que estos son temas eminentemente políticos y ciudadanos, pero los historiadores, desde las reglas de su oficio, pueden contribuir no poco a una mejor tramitación de esta problemática: desde la apertura de nuevas miradas más atentas a la dimensión regional, un conocimiento más crítico y renovado acerca de nuestro pasado en clave regional puede constituirse en un insumo especialmente útil a la hora de repensar al Uruguay de cara al Mercosur.

Desde siempre hemos sabido que construir una identidad es a la vez "diferenciarse" y "parecerse". También que toda identidad depende de su alteridad, que todo "nosotros" se califica antes que nada en cómo concibe y se relaciona con sus "otros". En la antítesis de las viejas lógicas esencialistas, en la academia del mundo avanza hoy un fuerte consenso en la interpretación de las identidades colectivas en tanto "constructos" siempre inacabados y "motores relacionales", en los que se recombinan referentes muy variados, que van desde la remisión a lo local hasta los factores de las culturas posnacionales. En todos estos procesos de significación, mucho más cuando se está dentro mismo de un proceso de integración, la relación entre los "nosotros" y los "otros" pasa a constituir un tema tan central como insoslayable. Toda política cultural con orientación integracionista tiene allí un asunto relevante.

Hace unos años, en otro Seminario sobre "Identidades, políticas culturales e integración regional", un intelectual paraguayo, Ticio Escobar, informaba acerca de cómo los guaraníes ampliaban o restringían su concepto de identidad graduando la extensión del pronombre "nosotros": "Ñandé, incluye al interlocutor, oré, lo deja afuera". Tal vez de lo que se trate, en esa búsqueda por recrear "nosotros" y "otros" frente al Mercosur, sea de empujar - desde distintos lugares y maneras- para que el "Ñandé" prevalezca de una vez sobre el "Oré".

### 3. Que necesita el Uruguay del MERCOSUR

#### *Acceso preferencial a un mercado mayor*

Desde estos marcos históricos generales, si apuntamos inicialmente al registro de las necesidades que presenta hoy el Uruguay en relación al MERCOSUR, lo primero y bastante obvio que el país obtiene con el proceso de integración es un acceso preferencial a un mercado cuyo tamaño, medido a través del producto bruto interno, es 46 veces más grande que el propio. Si se considera la población, el MERCOSUR es 65 veces más grande que el Uruguay.

**Cuadro 1  
Comercio, Producción y Población en el MERCOSUR período 2000-2003**

	Promedio 2000-2003 (millones de U\$S)	Estructura %	Tasa de Variación del periodo (%)
<b>i) Importaciones Totales</b>			
Argentina	17020	22,3	-18,9
Brasil	54691	71,5	-4,8
Paraguay	2082	2,7	-0,6
Uruguay	2670	3,5	-14,2
MERCOSUR	76464	100,0	-8,5
<b>ii) Importaciones Intraregionales</b>			
Argentina	4830	34,2	-8,0
Brasil	6900	48,9	-10,0
Paraguay	1174	8,3	3,2
Uruguay	1213	8,6	-11,8
MERCOSUR	14117	100,0	-8,4
<b>iii) Importaciones Extraregionales</b>			
Argentina	12190	19,6	-23,4
Brasil	47792	76,7	-4,0
Paraguay	908	1,5	-5,4
Uruguay	1457	2,3	-16,2
MERCOSUR	62347	100,0	-8,6
<b>iv) Producción</b>			
Argentina	196638	26,7	-20,7
Brasil	517453	70,3	-6,1
Paraguay	5890	0,8	-11,1
Uruguay	15763	2,1	-15,5
MERCOSUR	735744	100,0	-10,4
<b>v) Población (miles de personas)</b>			
Argentina	37702	17,2	1,2
Brasil	173518	79,0	1,3
Paraguay	5149	2,3	2,3
Uruguay	3351	1,5	0,6
MERCOSUR	219720	100,0	1,3

**Fuente:** elaboración propia en base a varias fuentes.

El acceso preferencial implica que mientras los bienes que son originarios de terceros mercados fuera del acuerdo pagan un arancel a las importaciones, cuando son originarios de Uruguay pueden ser exportados en condiciones de libre comercio a la región. Por cierto que también vale lo recíproco. En el cuadro 1 se presenta información sobre estadísticas de comercio, producción y población para el promedio del período 2000-2003. Uruguay participa con solo el 1,5% de la población total de la región y registra la tasa de crecimiento poblacional más baja (0,6% promedio acumulativo anual). Su importancia medida por la participación en la producción (2,1%) es mayor, lo que da cuenta de que el ingreso per capita es más alto que el promedio regional. Si se mide la relevancia del país por la participación en las importaciones con origen extrarregional, este valor alcanza el 2,3%. Uruguay evidencia tener una gravitación bastante mayor si se considera su participación en el comercio intrarregional (8,6%).

Una necesidad esencial dentro de una economía pequeña y especializada como la uruguaya es poder vender su producción en el resto del mundo. Las economías pequeñas son estructuralmente especializadas, producen mucho de pocas cosas y consumen poco de muchas. Esta especialización puede estar asociada a una cierta vulnerabilidad externa al quedar el país sujeto a las condiciones de acceso en los mercados en los cuales se encuentra especializado. Los mercados internacionales de los productos que constituyen la canasta básica de las ventajas comparativas convencionales del Uruguay enfrentan condiciones que hacen que la inserción externa puede ser problemática.

La vulnerabilidad externa se puede reducir si se logra ampliar el tamaño del mercado al cual se puede acceder en condiciones de libre comercio, dado que de esa manera se amplía la gama de productos y sectores en los cuales especializarse. Para Uruguay la integración económica constituye un instrumento más con el cual superar la restricción que impone su reducido mercado interno. La tecnología moderna para la producción de bienes manufacturados determina que las economías de escala tengan un papel preponderante en el establecimiento de las condiciones de producción competitivas. Si la escala es mayor (si se produce más), los costos de los medios de producción de reducen. El comercio internacional permite poder beneficiarse de estas ganancias de eficiencia. La experiencia comparada muestra que la integración regional ocupa un papel central en este proceso.

Este mercado además está formado por economías con asimetrías en sus niveles de desarrollo relativo. En el año 2003, de acuerdo a lo que se muestra en el cuadro 2, Argentina y Uruguay se situaban por encima del promedio regional. La magnitud del desvío depende de la unidad de medida que se emplee para realizar la estimación<sup>4</sup>. Brasil está algo por debajo del promedio y Paraguay es la economía más pobre de la región, con un ingreso por habitante que se sitúa alrededor de la mitad del promedio regional. En términos comparados, las diferencias no son de una magnitud relativa mayor en relación a las que se observan en otros procesos de integración, lo que permite afirmar que el grado de asimetrías relativo observado no constituye un obstáculo para el proceso de integración. No obstante, promover la convergencia estructural entre las economías de la región es un objetivo declarado para lo cual la integración económica puede ser un

---

<sup>4</sup> Se midió el ingreso per cápita en PBI/habitante y en PNB/habitante, tanto en dólares corrientes como a paridad de poderes de compra.

instrumento adecuado. Por otra parte, es necesario observar este fenómeno a un nivel subregional dentro de los países, en particular en el caso de los dos más grandes, de forma de tener comparaciones más ajustadas (ver Terra y Vaillant, 2000 y Labraga y Lalanne, 2004) y de este modo ajustar las sintonías de las políticas a implementar.

**Cuadro 2**  
**Ingresos per cápita de los países del MERCOSUR año 2003**  
(U\$S y PPC)

a) Niveles

	<b>PIB per cápita</b>	<b>PIB per capital</b>	<b>PNB per capital</b>	<b>PNB per cápita</b>
	<b>(U\$S corrientes)</b>	<b>(U\$S a PPC)</b>	<b>(U\$S (iii))</b>	<b>(U\$S a PPC)</b>
Argentina	3381	11586	3651	10920
Brasil	2788	7767	2712	7480
Paraguay	1030	4724	1101	4740
Uruguay	3308	8280	3818	7980
MERCOSUR	2853	8352	2849	8008

b) Desvíos

	<b>PIB per cápita(U\$S corrientes)</b>	<b>PIB per capital (U\$S a PPC)</b>	<b>PNB per cápita(U\$S (iii))</b>	<b>PNB per cápita(U\$S a PPC)</b>
Argentina	119	139	128	136
Brasil	98	93	95	93
Paraguay	36	57	39	59
Uruguay	116	99	134	100
MERCOSUR	100	100	100	100

**Fuente:** elaboración propia en base a información del Banco Mundial.

La teoría del comercio internacional permite explicar el patrón de especialización comercial y productivo de los países. Existen ganancias económicas de la especialización y el comercio. Se pueden determinar las causas de por qué los países se especializan en la exportación de unos bienes y en la importación de otros. Un terreno menos claro es con qué países en particular cada economía va a comerciar. Haciendo una extensión del concepto de ventajas comparativas y especialización, se puede afirmar que casi siempre se tienen ventajas comparativas en unos bienes y servicios, y desventajas en otros. Por lo tanto, se va a comerciar más con aquellos países con los cuales se verifique una alta complementariedad comercial. Se debe dar una correspondencia entre las ventajas comparativas de uno y las desventajas comparativas del otro y viceversa. Sin embargo, en la economía internacional se observa un patrón de concentración geográfica del comercio muy importante. La geografía, representada por los costos de transacción y transporte, y la distribución en el espacio de los factores productivos no móviles, constituye una variable estructural explicativa de la distribución de la producción y el comercio a escala internacional. El comercio en la economía internacional es mayoritariamente un comercio entre vecinos, dentro de regiones. Existen patrones de especialización y modelos de comportamiento verificados empíricamente, que explican las relaciones comerciales más

estrechas entre las economías vecinas. La distancia, la adyacencia, el idioma común, los patrones culturales, los niveles de desarrollo relativo más o menos parecidos, son todas dimensiones que explican mucho el nivel de la intensidad relativa del comercio entre países.

Todos estos factores están presentes en el MERCOSUR. Se trata de países cercanos, adyacentes, remotos del resto del mundo, con niveles de desarrollo relativo no muy disímiles. Por lo tanto configuran en conjunto lo que se conoce como un bloque comercial natural. Por lo general, si países con tales características se abren al mundo, comercian más entre sí, apliquen o no apliquen una política comercial discriminatoria respecto del resto del mundo (políticas de integración). Existen evidencias en la región que confirman estas afirmaciones. Entonces, ¿para qué son necesarios los acuerdos de integración (el MERCOSUR en particular) si la misma ocurriría igual “*naturalmente*” con la pura apertura comercial?

La integración es un resultado inevitable del proceso de apertura comercial de los países de la región. Es decir, se trata de países muy remotos respecto del resto del mundo, vecinos geográficos y cualesquiera que fueren las decisiones que se tomen, se va seguir con altos niveles de intensidad del comercio entre los países del Cono Sur. Sin embargo, no es lo mismo abrirse al mundo sin mejorar el acceso al mercado del otro, que hacerlo en condiciones de reciprocidad. Por otra parte, la integración económica permite desarrollar un marco de cooperación que puede convertirse en un ingrediente esencial del desarrollo económico de los países miembros.

Uruguay no se benefició aún del efecto de integrarse a un mercado mayor. De hecho a lo largo de toda la década de los noventa, el país se desindustrializó en términos relativos. Si se mide la participación del valor bruto de producción de la manufactura uruguaya en relación al total de la industria para el MERCOSUR, se observa que este indicador registra un descenso permanente a lo largo de toda la década de los noventa. Es decir que Uruguay tuvo una tasa de variación del valor bruto de producción industrial menor que la totalidad del MERCOSUR.

El desempeño de la actividad manufacturera tiene relevancia desde varios puntos de vista. Mencionemos dos: la participación manufacturera resulta un indicador de la capacidad de incorporar progreso técnico en la producción; permite tener un mercado de trabajo más dinámico y transitar el proceso de crecimiento con la creación de puestos de trabajos de alta productividad.

El proceso de integración económica mostró dos características esenciales que explican este pobre desempeño industrial en el caso de Uruguay y en general del resto de las economías de menor tamaño económico del MERCOSUR:

- i. La eliminación de los aranceles a las importaciones en el comercio intrarregional se desarrolló con un formato de políticas públicas de tipo modélico: secuencia preanunciada de etapas que fueron en general cumplidas<sup>5</sup>. Sin embargo, no se fue igualmente eficaz en desmontar las barreras no arancelarias (BNA) que continuaron actuando en el comercio

---

<sup>5</sup> En particular se hace referencia al Programa de Liberalización Comercial y al Régimen de Adecuación al MERCOSUR.

intrarregional. La existencia de barreras no arancelarias (ver Berlinski et al, 2001 y Vaillant, 2001), constituye un incentivo a la localización de las inversiones y la producción en el mercado grande. Esto se da así tanto por el efecto directo que ejercen sobre los precios como también en relación a la incertidumbre que generan sobre los resultados futuros. El daño que hace una barrera no es solamente el efecto que tiene cuando actúa sino la forma de influir en las decisiones presentes, que tienen la probabilidad de que estas barreras sean creadas en el futuro.

- ii. A pesar de que el MERCOSUR tomó el formato de Unión Aduanera, en los hechos hasta hoy, diez años después del Protocolo de Ouro Preto, sigue funcionando como una Zona de Libre Comercio desde el punto de vista de las reglas que regulan la circulación de bienes adentro de la zona integrada. Lo anterior significa que los únicos bienes para los cuales la preferencia arancelaria se aplica en el comercio intrarregional son aquellos que se consideran bienes originarios, de acuerdo al Régimen de Origen (RO) vigente y aplicado. Esta situación tiene consecuencias importantes en la capacidad de atraer procesos industriales a las economías de tamaño de mercado menor y, por lo tanto, con un grado de integración vertical menor en su estructura industrial. Está demostrado que las reglas de origen se traducen en un precio mayor a los insumos regionales, amparados en su demanda por el requisito de origen. Las economías de menor tamaño, que potencialmente tendrían ventajas en cadenas más cortas de producción, no pueden desplegar esta especialización en el contexto de la situación actual. En efecto, se ven impedidas de hacerlo en virtud de que si los bienes no son originarios, aunque se cumpla con la política comercial común (arancel externo común y preferencias comunes con terceros), deben volver a pagar el arancel una vez que los bienes circulan por una nueva frontera en la región (fenómeno de redundancia en el cobro del AEC).

Es decir que tanto la existencia de BNA como que se siga aplicando el RO sobre todo el universo arancelario tiene como consecuencia que la eliminación de obstáculos y restricciones en el comercio intrarregional se haya quedado a medio camino respecto del nivel de integración posible.

Empleando modelos geográficos de comercio, al partir de la interacción compleja entre economías de escala, costo de transporte y tamaño de mercado, se ha demostrado que el nivel de industrialización de las economías periféricas (las que no están dentro de los corazones industriales) tiene una relación no monótona en forma de U con el nivel de profundidad en el proceso de integración. Si los niveles de integración son muy bajos, la industria se encuentra dispersa en el espacio; conforme el nivel de integración avanza, existen incentivos fuertes para concentrar la producción en los lugares en donde el tamaño del mercado es mayor. Si el nivel de integración avanza de manera efectiva, entonces las economías originalmente periféricas se encuentran cada vez más cercanas al corazón industrial y por lo tanto aumenta su capacidad de retener producción manufacturera en su territorio. En conclusión, si hubo desindustrialización en las economías periféricas del MERCOSUR debido a la integración económica, no fue por mucha integración sino por poca.



Por eso la disyuntiva está en salir hacia adelante o hacia atrás de la situación presente. La salida hacia adelante, que implica más integración, está inevitablemente asociada a un compromiso mayor y a instituciones comunes capaces de gestionar, entre otros, los dos asuntos antes mencionados, BNA y RO en el comercio intrarregional, que han actuado como un freno para que el proceso de integración económica se profundice.

### **Mejoramiento de las condiciones de negociación con el resto del mundo**

Como ya se señaló, el MERCOSUR es un acuerdo caracterizado por una ambiciosa propuesta de integración económica. En el campo comercial se optó por el formato de Unión Aduanera (UA). Para establecer acuerdos comerciales preferenciales, modalidad poco utilizada a nivel de la economía internacional, dado que la misma está asociada a un nivel de compromiso mayor entre los países miembros del acuerdo, al requerir el desarrollo de políticas e instituciones comunes.

Los motivos explícitos por los que se adoptó este formato de integración son varios. Uno de ellos ya fue mencionado y está asociado a que este modelo de acuerdos preferenciales posibilita una integración regional más profunda, que permite eliminar el Régimen de Origen y, por lo tanto, una circulación más universal en el comercio intrarregional.

El otro motivo comúnmente referido se vincula con que mediante una UA se puede ampliar el poder de negociación de la región con terceros mercados. Un requisito de este modelo de integración es desarrollar una política comercial común. Los países del MERCOSUR tienen ventajas comparativas concentradas en bienes intensivos y en recursos naturales que son los factores productivos abundantes de que disponen. En muchos de estos sectores existen problemas de acceso en el mercado internacional, en particular en las economías industrializadas de mayor tamaño de mercado. Existe una suerte de asociación estrecha entre las ventajas comparativas del MERCOSUR y el corazón proteccionista que caracteriza a la política comercial de los países más ricos. En particular esto es claro en los bienes agroalimentarios pero no se agota en ellos. El MERCOSUR podría ser visto en este sentido como un instrumento para cambiar estas desiguales condiciones de inserción al mundo.

En esta misma dirección, la obtención de mejores condiciones de acceso a estos mercados es una prioridad que se constituye en una necesidad estratégica para darle sustentabilidad al modelo de apertura comercial y crecimiento liderado por exportaciones, que los países del MERCOSUR emprendieron a partir de la década de los noventa. Si se sustituye producción ineficiente doméstica por producción del resto del mundo ofertada en mejores condiciones de calidad y precio, es necesario lograr que los recursos productivos se localicen en las actividades domésticas en donde se tiene una mayor eficiencia relativa. Si en estos sectores con ventajas se enfrentan problemas de acceso al mercado internacional, entonces el modelo de apertura se ve limitado en sus posibilidades de profundización e incluso en su propia sustentabilidad.

Otro motivo importante para que las economías pequeñas del MERCOSUR se orienten a suscribir acuerdos preferenciales con terceros mercados y en particular con las

economías más desarrolladas, consiste en disminuir el efecto desvío de comercio que potencialmente podría tener aplicar un AEC que es más alto que el preferido por las economías más pequeñas, más especializadas y con menores niveles de integración vertical de su actividad económica. Es más fácil aplicar y aceptar aranceles más altos de los deseados en bienes de capital y telecomunicaciones para el Uruguay si existe un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, Estados Unidos y/o Canadá.

Existe un vínculo entre el efecto beneficioso de negociar condiciones comerciales con terceros y la capacidad de establecer un mercado unificado en principio a través de una política comercial común. Si hay política comercial común, entonces la posibilidad de expresar el poder de negociación será mayor. Si solamente existe la intención de la política comercial común, pero no su implementación plena, ni siquiera un funcionamiento parcial, entonces más mediatizada estará la posibilidad de lograr sacar ventajas nacionales y colectivas de negociar en forma conjunta con terceros.

La política comercial común tiene varios componentes entre los que se destacan: un sistema de clasificación de las mercaderías comunes; similares sistemas de valoración en aduanas, para lo cual en general se requiere un Código Aduanero Común; un arancel externo común; reglas de defensa comercial comunes (anti-dumping, anti subsidios y salvaguardas); un similar esquema preferencial de comercio respecto a terceros mercados; regímenes especiales de comercio armonizados o comunes.

Una breve crónica del proceso permite evaluar en qué sentido se ha ido avanzando. Fue a partir de la reunión de Ouro Preto en el año 1994 que el MERCOSUR adoptó el formato de Unión Aduanera. Se comenzó acordando una estructura básica del AEC y una pauta de convergencias en aquellos sectores en donde las preferencias de políticas no eran comunes. Diez años después de este momento verdaderamente refundacional, el MERCOSUR no ha alcanzado aún una estructura común del AEC. Al presente siguen existiendo excepciones nacionales y sectoriales, regímenes especiales de comercio no armonizados, reglas de defensa comercial no comunes. Este verdadero sistema de perforaciones al AEC está en la base de que se siga requiriendo un régimen de origen de las mercaderías en el intercambio regional. En los hechos, en una porción importante del universo arancelario, los países pertenecientes al bloque aplican políticas comerciales nacionales que son distintas.

La negociación común con terceros se ha desarrollado con gran intensidad a lo largo de estos diez años, aunque los resultados obtenidos son francamente pobres. En lo que refiere a los acuerdos comunes preferenciales con terceros, el MERCOSUR logró rápidamente acuerdos con Chile y Bolivia pero recién en el año 2004 está terminando de procesar un acuerdo común con la Comunidad Andina, el que, como se ha manifestado desde varias tiendas, va a enfrentar, por lo menos al inicio, serias dificultades de implementación. Los ámbitos de negociación se multiplicaron pero las negociaciones significativas fracasaron o se congelaron. Ni en el ámbito multilateral, ni en el plurilateral del ALCA, ni en el marco de la relación bloque–bloque con la Unión Europea, el MERCOSUR ha tenido logros relevantes que justifiquen al presente el esfuerzo realizado en materia de negociación. Los factores que han influido en este desempeño han sido múltiples, pero uno que no puede desconocerse es la incapacidad propia de la región en avanzar en el establecimiento de una política comercial común, que incorporara como

uno de sus elementos constitutivos una posición negociadora clara en cada uno de los ámbitos antes referidos.

En particular es de destacar lo que ocurrió con la negociación comercial con la Unión Europea. Más que en ninguna otra negociación, en este caso es posible establecer una oportunidad que tuvo el MERCOSUR de perfeccionar su propio acuerdo como resultado de asociarse en un proceso de integración con un tercero. En efecto, no se trata de un acuerdo comercial que diluye las preferencias propias (como puede ser el acuerdo en el contexto continental del ALCA) sino que requiere del funcionamiento del MERCOSUR como una Unión Aduanera. De hecho es uno de los pocos antecedentes a nivel de la economía internacional de este tipo de asociación bloque a bloque.

Dado el carácter integral de la asociación, que incorpora además del canal comercial, el político y el de cooperación, el acuerdo con la Unión Europea luce como una propuesta idónea para que el MERCOSUR logre beneficiarse de la tecnología de la integración económica que los europeos, no resulta exagerado decirlo, han fundado.

Lamentablemente en este frente también el balance más actual del MERCOSUR deja un saldo negativo para el Uruguay. Con el agravante de que en los hechos, los países han restringido el margen de maniobra propia para la negociación con terceros debido a que se han comprometido en una negociación común. Es decir, el status quo actual no es gratis. Dentro del contexto de lo que se pudo hacer, Uruguay solo consiguió en el período post Ouro Preto suscribir un solo acuerdo comercial significativo para ampliar su acceso al resto del mundo. Se trata del acuerdo con México del año 2003, en donde los países del MERCOSUR se dieron una amplia flexibilidad de negociación que en los hechos implicó suscribir acuerdos distintos.

Es necesario reflexionar sobre cuales son las causas de este tan pobre desempeño en materia de negociación externa que ha hecho que el MERCOSUR tenga una mayor crónica de fracasos que de éxitos y que en términos globales no se haya podido concluir ningún acuerdo comercial significativo con terceros mercados. Uno de los factores que ya ha sido mencionado está relacionado con el lento desarrollo de la Unión Aduanera. Sin embargo, deberían explorarse causas más de fondo que quizás estén vinculadas con las preferencias de políticas reales y no las explícitas que corrientemente se expresan.

En este sentido, es útil cuestionarse si Brasil, la economía líder del acuerdo, realmente estuvo o está interesada en profundizar el camino hacia la Unión Aduanera. Un argumento que se empleó desde el gobierno de Brasil, orientado hacia el sector privado con el objetivo de legitimar esta modalidad de integración, se basó en un razonamiento de corte netamente mercantilista. Si el MERCOSUR adoptara el formato de Zona de Libre Comercio, entonces el margen de preferencia que tengan los exportadores de Brasil en el comercio regional podría verse diluido fuertemente si los otros países aplican una política de negociación amplia y profunda con terceros mercados<sup>6</sup>. En este caso se estaría entregando el acceso preferencial a su gran mercado a cambio de nada en el mercado regional. La forma de asegurarse un margen de preferencia es tener con los socios del MERCOSUR una política comercial con terceros más o menos común, en particular en el

---

<sup>6</sup> Esto es exactamente la estrategia que llevó adelante Chile en la última década con resultados exitosos.

ámbito de la negociación, aunque dejando margen de flexibilidad en el resto de los aspectos que la definen y que ya fueron mencionados. Los hechos futuros parecen confirmar que este argumento no solo fue una forma de acercar posiciones con el sector privado de Brasil, el que no sólo compró la idea con entusiasmo, sino que en realidad fue la práctica que llevó adelante durante todo este período.

La historia reciente está muy cargada de acontecimientos vinculados con la negociación con terceros. En particular se percibe un cambio de rumbo de la economía líder hacia una opción definida para privilegiar la negociación SUR-SUR, en relación de sustitución con la negociación comercial con las economías del NORTE. Este enfoque tampoco parece ser muy venturoso para la futura consolidación de la Unión Aduanera en el MERCOSUR. En primer lugar, debido a la relevancia económica concreta que puedan tener estos acuerdos, más allá de los objetivos de relaciones internacionales que muchos de ellos puedan tener. En segundo lugar, dado que muchos de ellos cristalizan un funcionamiento irregular e incompleto de la Unión Aduanera en el MERCOSUR y en muchos casos no califican como acuerdos preferenciales comunes. El formato que requieren para ser políticamente aceptables hace que en términos económicos sean los peores acuerdos posibles a firmar.

Las expectativas están puestas en los acuerdos con China y la India. En estos casos no es posible hablar de irrelevancia pero sí en cambio se puede sostener que no parecen ser el tipo de acuerdos comerciales que vayan a fortificar el funcionamiento común del bloque. Los hechos recientes así parecen confirmarlo. No existen motivos fundados y serios para pensar que las condiciones de negociación serán mejores con estas populosas y lejanas naciones asiáticas, que lo que pueden potencialmente ser con la Europa integrada, con la cual nos unen largos y permanentes lazos históricos de relación política, económica y cultural.

### ***Tecnología de compromiso: integración y reformas domésticas***

El proceso histórico concreto de creación del MERCOSUR se dio de forma simultánea con la liberalización comercial unilateral de los Estados miembros. La integración económica tuvo el efecto de profundizar los resultados de la apertura comercial, pero sobre todo fue un mecanismo de compromiso recíproco de una política comercial con esta orientación.

Este objetivo tampoco entra dentro de los objetivos explícitos y no fue corrientemente señalado al comienzo del proceso. Sin embargo, cada vez está más referido en distintas historias sobre el proceso del MERCOSUR, tiene que ver con algo que puede denominarse como *compromiso y credibilidad de las reformas implementadas en los países miembros del MERCOSUR*. En la medida que la integración económica implica establecer un acuerdo recíproco, la política económica no se instrumenta totalmente en forma unilateral, sino *vis à vis* con cada uno de los socios. El acuerdo de integración implica un compromiso de reciprocidad. Estos compromisos internacionales en general (sean del tipo que sean, porque la ratificación del Acta de Marrakesh y la integración de la Organización Mundial de Comercio, por ejemplo, tuvieron en otras

dimensiones efectos parecidos) permiten a que los gobiernos incorporen lo que se llama tecnología de compromiso. En este sentido, lo que hacen estos acuerdos es posibilitar que el gobierno "*se ate las manos*" (se comprometa seriamente) en algunas dimensiones en las que, supuestamente, es bueno atarse las manos.

El ejemplo arquetípico de este tipo de objetivo lo constituye la reforma comercial unilateral en Brasil: Brasil procesó una reforma comercial en la primera etapa del MERCOSUR. Esa reforma implicó un cambio importante de la relación de Brasil con el resto del mundo, y de algún modo comprometió esa reforma comercial en un acuerdo de reciprocidad con sus socios del MERCOSUR. Si bien Brasil desmontó esta política con anterioridad al proceso de integración en el seno del MERCOSUR, se comprometió internacionalmente a mantenerla, al acordar un esquema de arancel externo común con los otros socios del MERCOSUR, el cual es relativamente bajo si se lo compara con la situación de Brasil al inicio de su apertura unilateral. Aquí hay un ejemplo de en qué sentido el MERCOSUR también cumplió un papel en otro nivel no demasiado evidente, como era el del primer conjunto de objetivos. Este efecto es generalizable a los otros países y a otros ámbitos de la política económica, no tan directamente vinculados a la política comercial.

La integración regional podría ser un camino para comprometer estas reformas en un contexto de trato recíproco y, bajo esta modalidad, disminuir la probabilidad de revertir el camino andado como consecuencia de las presiones internas de los grupos de interés domésticos afectados negativamente por las mismas. La integración le brindaría a los hacedores de política económica de la región, lo que se denomina una tecnología de compromiso para la política económica, para hacer creíbles y duraderas las reformas de política económica impulsadas. En una versión muy simple, la tecnología del compromiso viene dada por la dilución de las presiones internas al realizarse acuerdos en reciprocidad con otros países. Se entiende que existe un gran objetivo que es la integración, por el cual vale la pena sacrificarse.

La posibilidad de que la integración económica sea útil en esta dimensión está directamente relacionada a la capacidad que tenga el acuerdo para comprometer políticas. Si el acuerdo es débil y está basado en la discrecionalidad y la flexibilidad continuas en la aplicación de las normas acordadas, entonces las posibilidades de que sea usado como tecnología de compromiso para las políticas domésticas se ve disminuida.

En este plano, también el MERCOSUR registra una evaluación con luces en el pasado y sombras en el presente. Si bien es posible reconocer que en el pasado cumplió este rol y de distinta forma en cada uno de los países miembros, y en particular en Uruguay, hoy es difícil sostener que es posible comprometer nuevas políticas domésticas en virtud del acuerdo en carácter de reciprocidad con los vecinos regionales. La debilidad del acuerdo también se expresa en esta dimensión.

## 4. Que necesita el MERCOSUR de Uruguay

### Sede y actor dinámico del desarrollo institucional del MERCOSUR

Desde el comienzo del proceso de constitución del MERCOSUR, el Uruguay se perfiló en su voluntad de configurar una suerte de “*Bruselas*” del nuevo bloque, desde un proyecto de política exterior consensuado (en principio y de forma general) entre los principales partidos políticos nacionales, en la perspectiva de constituirse como sede y actor dinámico del desarrollo institucional del MERCOSUR. Dicha aspiración encontraba más de un factor favorable: su posición geopolítica como país bisagra entre Brasil y Argentina; su trayectoria histórica como activo promotor de apuestas integracionistas (ALALC, ALADI, etc.); la estabilidad y previsibilidad de su sistema político, junto con su tradición democrática reconocida; la existencia de una “*política exterior de Estado*”, dotada de la fortaleza del consenso interpartidario interno; la fuerte y en algunos casos creciente dependencia del país en relación a los derroteros de las economías de sus vecinos; etc. El proyecto tampoco entrañaba demasiadas novedades en la teoría ni en los estudios comparados: los motores institucionales de los procesos de integración regional suelen ser países pequeños, con la posibilidad de arbitrar e intermediar los contenciosos entre sus socios más grandes y de construir equilibrios y puentes de negociación entre los mismos o ante terceros, sin la sospecha de estar ambientando situaciones hegemónicas a su favor.

Todo este proyecto pudo funcionar informalmente de modo correcto hasta el 2000. A nadie sorprendió que el Uruguay se convirtiera en sede de la Secretaría Administrativa primero y de la Secretaría Técnica del MERCOSUR después, que se habilitara el viejo y emblemático Parque Hotel del Parque Rodó, convertido en el Edificio MERCOSUR, en sede de las secretarías de la mayoría de los organismos institucionales previstos en el Protocolo de Ouro Preto de 1994. Todo se parecía cada vez más a una suerte de prefiguración de la capitalidad del MERCOSUR, objetivo estratégico especialmente buscado y defendido por la Intendencia Municipal de Montevideo, bajo la conducción frenteamplista, desde un muy activo rol en la red Mercociudades.

Sin embargo, cuando comenzaron a consolidarse las dificultades del bloque entre 1999 y el 2000, por diversas razones que anotaremos a continuación, la situación cambió y en algunos aspectos de forma bastante radical. Señalemos al pasar que el consenso interpartidario en torno al MERCOSUR de 1991, pese a su contundencia y amplitud, era más débil de lo supuesto. Se definía en lo estrictamente político en el apoyo genérico a una institucionalidad de baja intensidad, fuertemente intergubernamentalista y recelosa de cualquier evolución supranacional, cuyos principales problemas potenciales (el incumplimiento de los pactos, la emergencia de diferencias a propósito de propuestas de inserción internacional, los requerimientos exigentes surgidos a partir de situaciones críticas como la que se iniciaría en enero de 1999 y detonaría definitivamente en el 2001 y en el 2002, la inseguridad jurídica creciente al interior del bloque fruto de la muy lenta internalización de normas y de la irresolución del problema de la solución de controversias, etc.) solo muy pocas voces advirtieron por entonces. Los partidos uruguayos, por distintas razones y argumentos, parecieron coincidir en una apuesta genérica al MERCOSUR en tanto percibirlo como una locomotora que en cualquier

hipótesis ayudaría al país a salir de sus (reales o “*imaginarios*”) bloqueos. Esto se hacía desde las distintas tiendas políticas, en la perspectiva de encontrar un impulso desde “*afuera*” que encaminara al país hacia direcciones en las que obviamente los consensos se quebraban de inmediato. Muy rápidamente, todos los partidos, en mayor o menor medida, abandonaron relativamente el tema MERCOSUR, hasta que la crisis del bloque los devolvió a la exigencia de retornar a la revisión y a la decisión en torno al futuro del proceso y de sus desarrollos institucionales. En esa coyuntura, los consensos mercosureños y la política exterior de Estado se debilitaron rápidamente. El fantasma de los vecinos menesterosos de antaño volvió a la escena. Los nuevos tiempos impulsaban el resurgimiento de viejos (y también nuevos) lobbies anti MERCOSUR.

La crisis iniciada en el año 1999 con la devaluación del real se combinó con un nuevo ciclo electoral en el Uruguay. La nueva administración empezó a mirar con mayor distancia el proceso de integración regional. Si la región está en crisis es necesario buscar la salida afuera. Esta regla que fue aplicada de distinta manera por cada país miembro en el Uruguay tomó la forma de un acercamiento bilateral con Estados Unidos y el bloque de Norteamérica en general. Sin lugar a dudas este fue un elemento nuevo de la política internacional del Uruguay que deberá ser evaluado en toda su dimensión con una perspectiva histórica mayor que la actual.

Hechos históricos muy significativos e infrecuentes a escala internacional, regional y nacional ocurrieron en estos años que marcan de alguna forma un cambio de época en relación a la década anterior. Tómese como punto de partida el 11 de setiembre del 2001, la profunda crisis económica en la Argentina que derivó en la crisis institucional de diciembre del mismo año.

En este contexto el gobierno bajo el claro liderazgo de su Presidente optó por buscar afuera y en particular en la relación con los Estados Unidos un mecanismo de atenuar las vulnerabilidades externas del país. Durante la crisis de los países del MERCOSUR desde el año 2000 el MERCOSUR vivió etapas sucesivas de “relanzamientos”, iniciados fundamentalmente desde los pronunciamientos de las Cumbres Presidenciales del 2000, Itamaraty ya en el último año de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso comienza a proyectar una nueva agenda para el MERCOSUR. Los sectores políticos que fueron ganando los nuevos gobiernos de esta etapa (Brasil, Argentina y Paraguay) adoptando este discurso pro integración ya desde los procesos electorales previos.

Esta nueva etapa se dio acompañado con un nuevo contexto del bloque, emergente de manera clara por lo menos desde el 2002. Los cambios de gobierno en Brasil primero y en Argentina después ubicaron a los dos países más grandes del bloque en una sintonía política similar en algunas áreas de su discurso. Las afinidades de la izquierda política colaboraron en esta dirección. Sin embargo, una evaluación más sutil sobre estos gobiernos deja en evidencia que muchas de estas convergencias fueron más epidérmicas que sustantivas.

En términos concretos poco se avanzó en la crisis a nivel del proceso de integración incluso más allá de eso hubo claro signos de freno en el desarrollo de los compromisos previos e incluso en algunas áreas evidente retroceso. Pero el discurso del relanzamiento tuvo al menos la función de mantener ciertos niveles mínimos de cohesión

en el bloque. Otro aspecto positivo del nuevo período fue establecer dentro de la agenda el tema institucional el cual de forma irregular y a impulsos descoordinados fue modificando puntualmente el mapa institucional del MERCOSUR. Cabe mencionar el Protocolo de Olivos en febrero del año 2002 que completa el Sistema de Controversias del MERCOSUR estableciendo un Tribunal de Revisión Permanente que acaba de establecerse en Asunción. En diciembre del año 2002 se aprueba la Decisión que convierte la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría del MERCOSUR y le integra la función técnica como un elemento central de sus funciones.

En octubre del año 2003 en una reunión extraordinaria del CMC bajo la Presidencia Pro Tempore de Uruguay se aprueba la creación del Comité de Representantes Permanentes y se establece la Presidencia de este Comité como Presidencia del MERCOSUR. Además la Comisión Parlamentaria conjunta cobra un nuevo impulso y se suceden las propuestas sobre la creación de un Parlamento del MERCOSUR. Los otros foros de representación de la sociedad civil y de los gobiernos locales también adquieren su propio dinamismo.

Uruguay no estuvo aislado del proceso regional en esta etapa, a pesar de que en términos de la visión que trasciende a los medios de comunicación alimentado por un conjunto de tristes episodios que protagonizó su gobierno en particular en la figura de su Presidente la imagen pueda ser otra. No estuvo aislado debido a que muchos de los hechos relevantes que ocurrieron en el período lo tuvieron como un protagonista activo y determinante. Menciónese por ejemplo el caso de la creación de la Secretaría Técnica del MERCOSUR. Pero además un estudio más sutil del posicionamiento del Uruguay permite observar con claridad que en los temas que hacen a la construcción de la Unión Aduanera que constituye el compromiso más fuerte que queda por consolidar en materia comercial, el país siempre se posicionó en la dirección de reclamar más y no menos integración.

Sin lugar a dudas que el hecho de ser sede del proceso no es neutral del punto de vista del posicionamiento del Uruguay en relación al mismo. Si algo le faltó a Uruguay en este período fue desarrollar esta función con más vigor y determinación. En términos muy puntuales sirve como ejemplo el tiempo que le está costando al país poner en toda su capacidad la sede edilicia del Edificio MERCOSUR para que el mismo se constituya en una verdadera estructura viva de este proceso en construcción.

En suma, el retorno y la consolidación del Uruguay como sede y actor dinámico del desarrollo institucional del MERCOSUR exigen la implementación de fuertes cambios a distintos niveles. Pero en todo proceso de cambio, tanto a nivel nacional como regional, no sólo importa el qué sino también el cómo. En este campo, Uruguay también puede aportar, desde sus tradiciones de reformismo incremental y anticipatorio. Desde esa perspectiva y ante la cercanía de la concreción de la Cumbre de Ouro Preto II, que tantas expectativas y también tantas incertidumbres ha generado y genera en cuanto a sus resultados últimos, un buen aporte de las delegaciones uruguayas sea la de proponer que lo que allí se obtenga finalmente no sea percibido como un final sino como un comienzo, en el marco de un proceso de construcción institucional que por naturaleza es permanente. A este respecto, no debe olvidarse que el año próximo le ofrecerá al nuevo gobierno uruguayo la oportunidad y también el desafío de conducir la Presidencia Pro



Tempore del bloque durante el segundo semestre, en una coyuntura que continuará siendo decisiva.

### Nodo geográfico de la circulación

Uruguay además de compartir las características geográficas comunes de la región, tiene un perfil propio en esta dimensión que es de interés destacar. En efecto, el Uruguay comparte la característica de ser una frontera interna y una frontera externa de la región. Como frontera interna, tiene toda su frontera terrestre adyacente a los dos países más grandes de la región. Además Uruguay es el primer acceso al Atlántico en la Cuenca del Plata, lo que lo sitúa como frontera externa con el resto del Mundo, circunstancia que potencia otras características extrovertidas del país en cuanto a la relación extrarregional. Entre otras pueden mencionarse el desarrollo del área de servicios, tanto en lo que refiere al sector financiero, a logística de transporte y portuaria y por supuesto, al reciente vertiginoso impulso que ha tenido el sector turístico en la década pasada.

**Cuadro 3**  
**Circulación del comercio en el MERCOSUR, importaciones con destino a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, promedio trienio 2000- 2001 y 2003 <sup>(a)</sup>**

a) Origen geográfico por procedencia

	Origen MERCOSUR		Origen no MERCOSUR		Origen Mundo	
	por Procedencia		por Procedencia		por procedencia	
	millones de U\$S	%	millones de U\$S	%	millones de U\$S	%
Argentina	5.473	37,9	178	12,6	5.651	35,7
Brasil	6.620	45,8	226	16,0	6.846	43,2
Paraguay	573	4,0	5	0,3	578	3,6
Uruguay	1.774	12,3	1.002	71,1	2.775	17,5
<b>MERCOSUR</b>	14.440	91,8	1.410	2,2	15.850	19,6
Otros Preferenciales	7	0,0	3.737	5,7	3.743	4,6
No Preferenciales	1.282	8,1	59.893	91,8	61.175	75,5
Zonas Especiales	9	0,1	208	0,3	217	0,3
<b>Total</b>	15.738	100,0	65.248	100,0	80.986	100,0

b) Procedencia por origen geográfico

	Procedencia MERCOSUR		Procedencia no MERCOSUR		Procedencia Mundo	
	por Origen		por Origen		por Origen	
	millones de U\$S	%	millones de U\$S	%	millones de U\$S	%
<b>Argentina</b>	6241	43,2	1209	93,1	7451	47,3
<b>Brasil</b>	6630	45,9	13	1,0	6643	42,2
<b>Paraguay</b>	635	4,4	60	4,6	695	4,4
<b>Uruguay</b>	934	6,5	16	1,2	950	6,0
<b>MERCOSUR</b>	14440	91,1	1298	2,0	15738	19,4
<b>Ot. Preferenciales</b>	47	0,3	4719	7,2	4766	5,9
<b>No Preferenciales</b>	1258	7,9	58520	89,8	59778	73,8
<b>Zonas Especiales</b>	105	0,7	599	0,9	703	0,9
<b>Total</b>	15850	100,0	65136	100,0	80986	100,0

(a) Para Paraguay los datos solo promedian los años 2000 y 2001.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la ALADI.

Ser nodo geográfico implica que el Uruguay en términos del tamaño del propio mercado es pequeño, pero sin embargo se encuentra cerca de las macro sub-regiones que forman el territorio del MERCOSUR. Si se divide el MERCOSUR en doce sub-regiones (cinco en Brasil, cinco en Argentina, más Paraguay y Uruguay), con superficies de órdenes de magnitud comparable, el país ocupa el lugar noveno respecto del tamaño del mercado propio. En cambio, si se consideran índices de tamaño de mercado que ponderan los otros lugares del espacio económico con los que se tiene relación, por ejemplo en función de la distancia, Uruguay pasa al cuarto lugar. En efecto, los tres nodos industriales del MERCOSUR son: la región sudeste de Brasil (que incluye al Estado de San Pablo), la región central de la Argentina (que incluye a la Provincia de Buenos Aires), y la región Sur de Brasil (que incluye los tres Estados del sur). El cuarto nodo en cuanto a tamaño de mercado propio y relación con mercados grandes es Uruguay. De allí que se lo denomine con el calificativo de nodo geográfico.

Los datos de comercio manifiestan con una elocuencia contundente este fenómeno y permiten entender por qué en el Uruguay, el sector del transporte internacional y del desarrollo portuario tuvieron una dinámica destacada en la década de los noventa. En las estadísticas de comercio comúnmente se registra el origen geográfico de los bienes lo que permite responder a la pregunta quién fue que produjo el bien que se está importando. Otra variable de interés a considerar es de donde es la procedencia de los bienes que importó. Procedencia y origen pueden o no coincidir. Un análisis detallado de estas magnitudes permite conocer la naturaleza de la circulación en el comercio. En el cuadro 3 se resumen las características centrales de la circulación del comercio en el MERCOSUR que ilustran este fenómeno.

Si se considera la información disponible desde el 2000 al presente, en relación a los productos que tienen un origen geográfico en el Uruguay destinados a algún país del MERCOSUR con respecto al total de los productos con origen geográfico en el MERCOSUR, Uruguay representa el 6% de este comercio intrarregional total (unos 15,7 miles de millones de U\$S). En cambio, si se considera la participación en el comercio procedente de algún país de la región y destinado a la región, entonces la importancia asciende a un 17,5%. La especialización en la circulación es relevante dado que se presta un servicio a la región que condiciona la eficiencia en la compra al resto del mundo pero también en la venta. Es necesario al mismo tiempo garantizar que los procedimientos aduaneros se cumplan de acuerdo a las prácticas acordadas en el comercio intrarregional y que no se generen desvíos e irregularidades debido a que los bienes ingresan por un país distinto al que tienen como destino final. A pesar de las defectuosas reglas de circulación que el acuerdo regional tiene, la evolución indica que Uruguay está desempeñando este papel cada vez con más intensidad en la región. En este sentido, el país se aproxima al rol que tuvieron y tienen los Países Bajos en el proceso de integración regional en Europa.

Sin embargo, aún no se ha incorporado a una estrategia nacional que de cuenta de este nuevo fenómeno. Ocupar este lugar implica no solo mejorar la calidad de la infraestructura física para dar mejores servicios y más competitivos. Implica también tener una administración de Aduanas eficiente que de garantías sólidas no solo al Uruguay sino también a los vecinos regionales de que las normativas del MERCOSUR se

cumplen a cabalidad. En este sentido, es necesario al mismo tiempo garantizar que los procedimientos aduaneros se cumplan de acuerdo a las prácticas acordadas en el comercio intraregional y que no se generen desvíos e irregularidades debido a que los bienes ingresan por un país distinto al que tienen como destino final.

### **Promoción de la provisión de bienes públicos regionales**

La integración es, además de un proyecto político, un camino de cooperación económica. Entre otros objetivos se trata de disponer de instrumentos para salir de situaciones no cooperativas que permanentemente se presentan en las relaciones económicas. En economía muchas veces se enfrentan situaciones caracterizadas por lo que en teoría de juegos se conoce como el dilema del prisionero. Se trata de una situación en donde la peor asignación colectiva es la situación de equilibrio y la mejor es una que requiere cooperación de ambas partes pero que no es posible de alcanzar si no existe algún mecanismo de compromiso que impida los desvíos de los actores estratégicos del juego.

Los problemas de la integración económica pueden ser claramente entendidos en este contexto. Continuamente en los ejemplos manejados se han descrito situaciones de este tipo. En materia comercial, tanto a nivel arancelario como en las barreras no arancelarias, la integración debería hacer sostenible un resultado cooperativo en donde los países no aplican los instrumentos de política comercial con el objetivo de beneficiarse perjudicando al vecino. El acuerdo implica un compromiso. Se construyó una zona de libre comercio para comerciar más entre nosotros, se eliminaron obstáculos al comercio y en los últimos tiempos se observaron desvíos. Se aplicaron restricciones no arancelarias, los países aplicaron los impuestos domésticos de forma discriminatoria, al tiempo que hicieron uso de las barreras técnicas, o directamente restringieron las cantidades comercializadas. En síntesis, se desviaron del acuerdo, no cooperaron. Se llegó finalmente a un equilibrio mucho peor, en el que el resultado de la conducta de los Estados fue generar un conjunto de rentas privadas que se disiparon y se perdieron, eliminando, entre otras cosas, el ingreso tarifario vinculado a los aranceles, y terminando, obviamente, con mucho menos comercio.

La guerra de incentivos por la inversión extranjera directa es otro ejemplo que sirve para ilustrar el mismo fenómeno. Con la cooperación macroeconómica se vuelve a repetir el mismo dilema, tal cual está reiteradamente referido en varios trabajos especializados.

Desde este ángulo, la integración económica, en tanto acuerdo de tipo recíproco que compromete a cada una de sus partes, puede ser entendida, como ya se mencionó, como un mecanismo de tecnología de compromiso, que le da credibilidad y permanencia a las políticas de los países miembros y que provee de mecanismos claros para castigar los desvíos. En este sentido, la integración económica debería aportar la ingeniería institucional que permita alcanzar las asignaciones cooperativas, que en el juego de los actores, cada uno actuando por su cuenta, no se pueden alcanzar dado que dan resultados subóptimos.

Sin embargo, es posible avanzar más y tener una estrategia de desarrollo de bienes públicos a nivel regional. Hay políticas que si no se desarrollan a escala regional es difícil que existan y puedan desplegarse en toda su efectividad. Los ejemplos se multiplican: manejo de recursos naturales compartidos; política energética; defensa de estatuto sanitario; infraestructura de conectividad geográfica en la región; estándares tecnológicos para el comercio de bienes y servicios; entre otros.

Los avances en esta materia han sido muy desiguales. Es posible hacer un recuento de historias exitosas y de fracasos. Lo que está claro es que no existe un enfoque sistémico para el tratamiento del tema de la dimensión cooperativa de la integración económica, ni un actor evidente y claro que la promueva. En este sentido, Uruguay debería jugar un papel más definido en este ámbito, no solo esperando de la región sino apostando a promover directamente alguna de estas iniciativas, no solo aguardando obtener sino destinando recursos a su desarrollo. La caracterización hecha de la situación y condiciones del país como sede y nodo del proceso de integración, hacen que rápidamente pueda internalizar los beneficios de estas acciones que buscan desarrollar el interés común de la región.

## 5. Conclusiones

Uruguay tiene muchas razones para constituir un país naturalmente comprometido con el proceso de integración. En el diálogo entre la historia y la geografía nacional pueden encontrarse explicaciones profundas de este posicionamiento. Sin embargo, la integración económica es un proceso colectivo que involucra varias partes. Es un requisito compartir una voluntad efectivamente común con los socios para avanzar en el proceso. Las etapas futuras que es necesario recorrer se perfilan como bastante más exigentes en la intensidad del compromiso requerido a los países miembros. Mientras tanto, el MERCOSUR da signos de fatiga y proyecta el síndrome de lo que se podría llamar como el miedo a integrarse. Esto es el miedo a perder grados de soberanía relativa en distintas áreas en donde naturalmente el acervo comunitario debería tener grados de influencia creciente. Este síndrome está muy arraigado en las diplomacias del MERCOSUR, que por distintos motivos ven amenazada su razón de ser ante un avance firme del bloque. Por otra parte, como ya se señalara, esta situación de quedarse *a medio camino* tampoco es neutral desde el punto de vista de los resultados y de los efectos distributivos en términos de ganancias y pérdidas para cada uno de los países miembros. Incluso puede señalarse que se percibe en la economía líder, desde hace un tiempo hasta el presente, indicios que pueden hacer pensar en una progresiva configuración de la idea de que es mejor tener una estructura de la integración que cumpla con los requisitos mínimos de forma, a los meros efectos de utilizar al acuerdo como un instrumento de relaciones internacionales. En relación a los otros socios, esto se expresaría en el facilitamiento de creciente grados de flexibilidad en el acuerdo, que permitan mantener a todos sin grandes compromisos dentro del mismo.

Sin embargo, del diagnóstico realizado no se deriva con claridad un posicionamiento único respecto de los asuntos de la integración. Es necesario desarrollar una estrategia doble que contemple las oportunidades que la integración encierra pero que al mismo tiempo descubra sus límites y riesgos. En términos operativos, se necesita un *Plan A*, que busque ir superando los obstáculos expuestos de lo que se llamó el síndrome del miedo a integrarse y

del MERCOSUR de fachada. Pero simultáneamente es necesario tener en cuenta que ese síndrome puede ser más lento de cambiar que lo esperado y que, por lo tanto, resulte necesario tener una estrategia alternativa para esta contingencia, que se puede denominar *Plan B*.

En relación al *Plan A*, es evidente que Uruguay tendría mucho para ganar en un proceso de integración más profundo e institucionalizado, que lo ubicara realmente en un mercado más grande y le brindara la oportunidad de disputar espacios y protagonismos en una agenda ampliada de posibilidades (complementación productiva, construcción de cadenas de valor de proyección regional, coordinación de políticas, convergencia cambiaria, defensa de posiciones de bloque en foros internacionales, etc.). Del mismo modo, esta opción de integración más reformista y consistente, con más compromiso e instituciones, le permitiría beneficiarse de otros aspectos de la cual la integración económica permite sacar ventaja más allá de la especialización y el mayor comercio. En el texto hay varios ejemplos en donde se ilustran estos otros ámbitos y escenarios, que van desde la posibilidad de impulsar y comprometer reformas domésticas que de acuerdo a los objetivos nacionales los países deben procurar realizar, hasta el desarrollo de proyectos comunes que solamente se podrán desarrollar de manera conjunta. Dado el rol especial que Uruguay puede cumplir para el proceso de integración en tanto país sede y nodo geográfico de la circulación, la confirmación de algunas de estas eventualidades ubicaría al país como un protagonista especial, a pesar de su pequeño tamaño relativo.

Respecto del *Plan B*, parece necesario también hacer una gestión del MERCOSUR de manera de ganar grados de libertad relativa del Uruguay en la negociación con terceros. Por ello es necesario estar atentos a todas las opciones que puedan abrirse en el plano de lo que es posible hacer. De hecho, de forma un tanto inorgánica y quizás básicamente orientado por un instinto de supervivencia, el país ha venido desarrollando muchas acciones en esta dirección: diversificación de mercados de exportaciones y desarrollo de acuerdos con implicaciones comerciales sin violación de ninguna disciplina común del MERCOSUR (un ejemplo claro en este sentido puede ser el caso de la carne con Estados Unidos); en materia de acuerdos preferenciales, es muy importante lo que se hizo con México, también dentro de un margen amplio que el MERCOSUR se dio para negociar con este país; son igualmente importantes los acuerdos de inversión que se hagan con terceros y que posicionen relativamente mejor al país como lugar para localizar inversiones orientadas al mercado mayor en donde se está inserto. La posibilidad de ser más o menos agresivo en este camino dependerá de los ritmos del MERCOSUR y de la medida en que la integración económica avance en la dirección declarada.

El desafío de política exterior del Uruguay es lograr combinar estas dos estrategias, articulándolas con sabiduría y sensatez en sus intensidades y ritmos, de forma de cumplir con el objetivo último de toda política exterior que es defender el interés nacional. El desafío mayor de la integración no se basa en contradecir el interés nacional de cada miembro sino lograr poner en la misma dirección los intereses nacionales y el interés colectivo regional. Todo proceso de integración regional significa compartir soberanía, no perderla. Nunca debe olvidarse que el mayor peligro para la soberanía nacional en estos contextos de globalización y de construcción de un “*mundo de archipiélagos*” es el aislamiento. De lo que se trata (y no es una invocación idealista o ingenua) es de generar condiciones para que cada uno mejore por que los otros mejoran (y lo recíproco).

Por último, la crisis del último lustro puso de manifiesto el agotamiento de un modelo integracionista y el del formato institucional que le resultaba inherente y funcional. Aun con las innovaciones en curso desde los últimos años, el MERCOSUR carece de instituciones que se encuentren a la altura de las exigencias de los nuevos contextos. Un cambio de agendas y de modelo implica necesariamente una reforma institucional profunda, que de modo efectivo habilite al bloque a desarrollar nuevos cometidos y a enfrentar circunstancias cambiantes. Sin embargo, como lo prueba el propio proceso más reciente de cara a la reforma de la ingeniería institucional del bloque y el modelo de acuerdo a forjar para garantizar este requisito no constituyen empresas fáciles de construir. No debe descartarse la hipótesis de que objetivo deseado todavía esté fuera del alcance de lo que los países del MERCOSUR pueden y quieren hacer. A propósito de esta eventualidad, que estará a prueba en lo que ocurra en la Cumbre de Ouro Preto del próximo diciembre, resulta también necesario que el país pueda combinar en su estrategia integracionista firmeza reformista con pragmatismo y ponderación. Lo que se logre (y serán muy importantes los avances que puedan efectivizarse) siempre deberá verse como paso y no como final, al tiempo que una economía pequeña y periférica como la de Uruguay no debe cerrarse a mantener abiertos caminos relativamente autónomos, que lo resguarden de un no deseado pero posible enlentecimiento del proceso integracionista. Existen límites aceptables desde una perspectiva reformista en lo institucional y en el campo de las decisiones concretas. Pero también hay propuestas conservadoras o meramente inerciales que no resultan admisibles, en especial luego de las expectativas generadas pero sobre todo por las exigencias de la hora. Ojalá que las autoridades y los negociadores de los países miembros adviertan, como se ha señalado más de una vez, que ha retornado finalmente la hora de la política y de las decisiones al MERCOSUR.

## Bibliografía

- Berlinski Julio et al, 2001: "**Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR**", Red MERCOSUR, Siglo XXI, Madrid.
- Bouzas, Roberto, Soltz, Hernán, 2002: "**Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR**". FLACSO Buenos Aires, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.
- Caetano, Gerardo, Rilla, José, 1994: "**Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al MERCOSUR**". CLAEH, Fin de Siglo, Montevideo.
- Caetano, Gerardo, Perina, Rubén, 2002: "**La encrucijada del MERCOSUR. Parlamentos y nueva institucionalidad**". CLAEH, UPD-OEA, Montevideo.
- Caetano, Gerardo, 2004: "**Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR**". FESUR, Montevideo.
- Dumoulin, Michel, Duchenne, Genevieve, Van Laer, Arthe, 2003: "**La Belgique les petits etats et la construction europeenne**", Actes de la Chaire Glaverbel d'études européennes, P.I.E.- Peter Lang, Bruxelles, Belgique.
- FESUR, 2004: "**Desafíos institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad**". FESUR, Montevideo.
- Labraga, Juan y Lalanne, Andrés, 2004: "**Una visión desde la Nueva Geografía Económica al desempeño industrial de Uruguay en los '90**", tesis de grado para la Licenciatura en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, inédito.
- Peña, Félix, 2003: "**Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR**". Buenos Aires.
- Sanguinetti, Pablo, Triastaru, Iulia y Volpe Martincus, Christian, 2003: "**Economic integration and location of production activities: The Case of Mercosur**" Versión Preliminar: Setiembre 2003.
- Secretaría del Mercosur, 2004: "**Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR. Un foco para el proceso de integración regional**". Montevideo.
- Sierra, Gerónimo de, (comp.), 2001: "**Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal**". CLACSO, Buenos Aires.
- Sierra, Gerónimo de, Bernaldes, Manuel, (comp.), 2004: "**Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI**". CLACSO, Montevideo.
- Terra, María I. y Vaillant, Marcel (1997). "**Política comercial y política de infraestructura: un ejercicio de simulación de los impactos regionales en el Mercosur**". *Documento de Trabajo N° 7/97*. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Terra, María I. y Vaillant, Marcel, 2000: **“Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica”**, en **Los rostros del MERCOSUR, el difícil camino de lo comercial a lo societal**, Gerónimo de Sierra (compilador), CLACSO, Buenos Aires.

(Varios autores), 2001-2002: **“Revista Argentina de Ciencia Política”**, N° 5/6, Buenos Aires.

Vaillant, Marcel, 2001: **“Profundización del proceso de integración económica en bienes”** en **“El desafío de integrarse para crecer, balances y perspectivas del MERCOSUR en su primera década”** Daniel Chudnosvky y José María Fanelli (coordinadores) con prólogo de Enrique Iglesias, RED MERCOSUR, Siglo XXI, BID, Madrid.

Ventura, Deisy, Perotti, Alejandro, 2004: **“El Proceso Legislativo del MERCOSUR”**. Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Konrad Adenauer Stiftung.