



El futuro posible del Mercosur

Ni refundación, ni desaparición.
Modernización que lo acompañe
a los tiempos actuales

Nicolás Albertoni

Más allá de las señales dadas por el gobierno argentino, que sirvieron para reavivar la incertidumbre en un bloque que ha estado en crisis desde hace más de una década, esta situación también se puede transformar en una oportunidad para modernizar el Mercosur.

Este trabajo sugiere que el *futuro posible* del Mercosur no pasa por refundar ni por terminar con el bloque, sino más bien por promover una modernización que lo acompañe a los tiempos actuales. En este trabajo se plantean propuestas para avanzar con dicha modernización.

Cualquier debate sobre la modernización del bloque que se concrete en el futuro deberá tener como ejes centrales la claridad y la transparencia para trazar un mapa de ruta que genere certezas y no más incertidumbre de la que ya existe en los mercados internacionales.

Este trabajo reúne reflexiones e investigaciones del autor acerca de los desafíos presentes y futuros del Mercosur. El análisis se enmarca en los recientes acontecimientos económicos y políticos a nivel regional y mundial. Es una versión actualizada y profundizada de investigaciones previas del autor sobre esta temática (Albertoni, 2011; 2019), con el fin de contribuir al debate sobre el futuro del Mercosur, que nuevamente se reabre en el ámbito regional.

Introducción y contexto

El 24 de abril de 2020, el gobierno de Argentina comunicó a sus pares del Mercado Común del Sur —el bloque comercial que integra junto a Brasil, Paraguay y Uruguay— que su país dejará de participar «en las negociaciones de los acuerdos comerciales en curso y de las futuras negociaciones» (MRREE, Paraguay, 2020, abril 24). A los pocos días, Argentina revió su posición y anunció que seguirá siendo parte de las negociaciones externas (MRREECIC, Argentina, 2020, mayo 7). Más allá de este ida y vuelta de comunicados, las señales dadas por el gobierno que encabeza Alberto Fernández sirvieron para reavivar una nueva incertidumbre en un bloque que ha estado en crisis desde hace más de una década. Pero también es una motivación para transformar esta situación en una oportunidad de modernizar al Mercosur.¹

Este trabajo propone un análisis que combine la comprensión de las bases históricas, los desafíos presentes y propuestas de cara al futuro del Mercosur.² Se enmarca bajo la premisa de un *futuro posible*, dado que normalmente, al referirse al bloque, se formulan propuestas deseables, pero no siempre políticamente posibles. Es decir, todos tenemos un futuro deseado cuando miramos hacia el Mercosur, pero sabemos que entre el deseo y la realidad está la política. Como ya lo han resaltado algunos estudios, cuando se busca hacer *dialogar* la teoría con la práctica política, es necesario pensar desde lo socialmente útil, económicamente rentable y políticamente realizable (Quintanilla, 1989). Bajo esta premisa se plantea este trabajo.

Si bien el debate acerca de cuál debe ser el futuro del bloque regional se volvió a reabrir tras los anuncios de Argentina, este asunto es constante en el Mercosur y cada cierto tiempo reaparece. Concretamente, en enero de 2019 el entonces presidente de Argentina, Mauricio Macri, y el de Brasil, Jair Bolsonaro, se reunieron en Brasilia y uno de los temas centrales de su agenda fue la necesidad de modernizar el Mercosur. En febrero del mismo año, Macri visitó la estancia presidencial de Anchorena y se reunió con el entonces presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, y nuevamente uno de los temas de la agenda fue la necesidad de dinamizar el Mercosur. El comunicado oficial de la reunión habló de «la importancia que tiene reimpulsar este proceso de integración regional y su modernización respecto a perspectivas y modalidades para llevar adelante tratados comerciales con países extrarregión o con otros bloques regionales» (Presidencia, Uruguay, 2019, febrero 13).

Es cierto, el debate sobre el futuro del Mercosur no es nuevo. Sin embargo, la forma como Argentina colocó el tema sobre la mesa, el pasado 24 de abril, sí es novedosa. A diferencia de instancias anteriores, en esta oportunidad Argentina no pide negociar libremente en forma bilateral (algo recurrente cuando se ha pedido dinamizar el bloque anteriormente), sino que ha pedido apartarse de las negociaciones. Es decir, abre el debate de una bilateralidad negativa. En el mes de julio Uruguay asumirá la presidencia pro t mpore del bloque regional. Uruguay es un país que más de una vez ha jugado un rol de bisagra entre los dos más grandes del bloque —Argentina y Brasil—. Lo ha hecho en los últimos meses entre Jair Bolsonaro y Alberto Fernández. Se abre un tiempo para reflexionar

» Si bien el debate acerca de cuál debe ser el futuro del bloque regional se volvió a reabrir tras los anuncios de Argentina, este asunto es constante en el Mercosur y cada cierto tiempo reaparece. «



seriamente sobre políticas concretas que lleven al bloque a encarar un proceso de modernización que lo acompañe a los tiempos actuales. Más aún a partir del contexto regional y mundial actual. Y Uruguay podría transformarse en un actor central para lograr la tan deseada flexibilización del Mercosur, sin que ello implique que los miembros le den la espalda al bloque comercial. Dar este paso requiere contar con una estrategia clara de cada país sobre cómo se va a avanzar con aquellos destinos con los que hoy no hay acuerdos. En otras palabras, qué se hará el día siguiente a que las tan deseadas flexibilidades sean una realidad. Hoy, ese es un escenario que parece estar abierto.

» [...] estamos bajo el impacto de la pandemia COVID-19 [...] Ante estas dificultades, el Mercosur debe responder de manera coordinada, con más integración hacia el interior del bloque y al mismo tiempo más apertura hacia el mundo. «

Mientras este trabajo se escribe, estamos bajo el impacto de la pandemia COVID-19. Se trata de un hecho sin precedentes, tanto en términos sanitarios como socioeconómicos, en la región. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ajustó drásticamente las previsiones de crecimiento para América Latina y el Caribe. Mientras en enero de 2020 calculaba una expansión del PBI regional del 1,6 %, actualmente estima una caída de entre 1,8 % y 5,5 % (Nuguer y Powell, 2020). Los países del Mercosur se verán especialmente afectados por la reducción de los precios de los productos básicos, la actual dislocación de los mercados financieros y la caída de los flujos de entrada de capital. A este *shock* de oferta se le sumará una importante caída de la demanda dado que sus principales socios comerciales se verán afectados de igual manera y, una vez superada la crisis sanitaria, seguramente enfrentarán un escenario donde los países, en especial los desarrollados, llevarán adelante políticas comerciales más restrictivas (Nuguer y Powell, 2020). Ante estas dificultades, el Mercosur debe responder de manera coordinada, con más integración hacia el interior del bloque y al mismo tiempo más apertura hacia el mundo.

El comercio dentro de la región siempre tuvo fundamental importancia para los países del bloque y en especial para las economías menores como Paraguay y Uruguay. Los economistas Osimani y Estol (2007) señalan que, si se analiza la evolución comercial entre los años setenta y ochenta, las exportaciones uruguayas a los países vecinos se multiplicaron por 20, en tanto las ventas al resto del mundo crecieron un 5% y las globales cerca de un 7%. Entre 1970 y 1989 Uruguay profundizó su diversificación comercial a través de la exportación de productos tales como cerámica, vidrio y papel, productos químicos, autopartes, textiles de algodón y metálicos, entre otros. Una parte significativa de esta diversificación que permitió incrementar sustancialmente el porcentaje de manufacturas en las exportaciones totales no se explicaría sin el comercio con la región. Más aún, si se consideran los lazos sociales y económicos fronterizos, el comercio informal y el turismo, la importancia de Argentina y Brasil para Uruguay trasciende ampliamente el mero comercio existente entre estas naciones. No obstante, Uruguay también sufrió la inestabilidad de las economías de las dos grandes potencias vecinas (Albertoni, 2011).

Durante el proceso de reflexión que intentaba vivir el Uruguay de principios de los años noventa, se planteó formalmente la constitución del Mercosur, a través del Tratado de Asunción, firmado en marzo de 1991. Los cuatro Estados miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) se fijaron el siguiente objetivo:

La integración de los Estados miembros en un mercado común mediante la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción; la adopción de un arancel externo común y una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización legislativa en esferas conducentes a una integración más vigorosa. (BID, 2002, p. 33)

Más allá de la complejidad que implica la creación de un Mercado común, es interesante ver que el Tratado de Asunción se proponía establecer una zona de libre comercio para diciembre de 1994 y así dar paso a la creación de una unión aduanera al poco tiempo, lo que suponía, por tanto, contar con un arancel externo común y una política comercial externa común. Hoy, como señaláramos antes, a casi treinta años, ninguno de estos propósitos fue alcanzado plenamente (Albertoni, 2016, mayo 2).

Lo cierto es que mientras el Mercosur se mantenga como tal, con su insistente objetivo de convertirse algún día en una unión aduanera para luego dar el salto a un mercado común, a sus miembros no les será fácil salir a negociar bilateralmente con mercados fuera del bloque. Así lo establece una normativa que siempre es muy mencionada cuando se analizan las diferentes alternativas de Uruguay en el Mercosur. La decisión 32/00 del Consejo Mercado Común del Mercosur expresa con claridad la visión de los Estados partes sobre el relacionamiento externo. Por esta normativa, los miembros no podrían negociar de forma bilateral sin el consentimiento de los restantes Estados partes. Por ejemplo, Uruguay pudo firmar un TLC con México en 2003 porque los miembros del bloque lo autorizaron (SICE-OEA, 2004, julio 14). Es decir, mientras los países del bloque continúen dentro como miembros plenos, deben proyectar su política comercial externa desde este escenario regional. Esto está expresamente señalado en el artículo 2 de la decisión mencionada, que dice «a partir del 30 de junio de 2001, los Estados partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de Aladi, que no hayan sido negociados por el Mercosur» («Mercosur/CMC/DEC N° 32/00», 2000, junio 29, art. 2).



Esta normativa refuerza el espíritu de integración profunda que el Mercosur se propuso desde sus inicios, en los años noventa. Como recordábamos, la ola integracionista que se originaba en Europa y la renaciente democracia de América Latina hacía creer que todo era posible. A esto se le suma que por aquellos años las experiencias de integración profunda no eran muchas como para que los fundadores del Mercosur pudieran compararse ni vislumbrar hasta dónde podrían llegar.³ Por esta razón es que, como hemos insistido en varias oportunidades, quizá muchos de los desafíos que hoy tiene el bloque regional se explican al observar que el Mercosur «prefirió casarse antes de atravesar el noviazgo» y hoy paga sus costos (Albertoni, 2016).

Ante este panorama, una pregunta que surge hoy —a casi treinta años de la fundación del bloque— es: ¿hasta cuándo los Estados miembros seguirán esperando? Resulta difícil imaginar en el actual contexto internacional que algún día países con mercados tan diversos como los del Mercosur puedan generar una política externa común. Es verdad que Europa lo hizo, pero le llevó más de cincuenta años y hasta hoy le sigue costando mantenerse integrada. Además, empezaron antes, cuando el mundo era *otro*. En un contexto tan dinámico como el de hoy, ¿podría darse el lujo este grupo de países sudamericanos de esperar veinte años más para que su integración *madure*? Como poder, podría; pero seguro que, cuando despierten, el mundo político y económico ya será otro. De seguir esperando, los países del Mercosur despertarán en un mundo con estándares comerciales que difícilmente podrán modificarse (Albertoni, 2016, mayo 2).

Como analizo en profundidad en *Uruguay como solución* (2019), desde la perspectiva uruguaya existen varios *mitos* sociales de por qué no mirar más allá del Mercosur.⁴ Esto último no implica romper con el bloque, sino al menos flexibilizarlo para brindar más oportunidades a sus miembros. Una afirmación que se escucha frecuentemente para no mirar más allá del bloque regional es que el Mercosur es de los principales clientes del Uruguay, por eso no tendría sentido orientarse hacia otros mercados. Detengámonos en esta afirmación. La realidad es que hoy el Mercosur es el principal destino de Uruguay (exceptuando a China) porque no hay otra alternativa. En la medida en que el bloque no ha avanzado con ningún acuerdo con mercados importantes y los caminos bilaterales están cerrados para Uruguay, ¿cómo no esperar entonces que el Mercosur sea el único mercado importante? Imposible mejorar la diversificación de forma

competitiva hasta tanto Uruguay no pueda contar con mejores accesos a otros mercados. Pongamos un ejemplo básico: supongamos que una persona vive en Montevideo y solo existe una ruta transitable desde Montevideo, la que conecta con Buenos Aires; esto imposibilita que esa persona visite

Santiago de Chile, por ejemplo. Jamás se podría argumentar que esa persona no va a Santiago de Chile porque prefiere ir a Buenos Aires, sino porque directamente no tiene ruta para llegar a otro destino. Desde esta analogía, se podría razonar que no tiene mucho sentido decir que el Mercosur le sirve a Uruguay porque en este mercado es donde están sus principales destinos, sino porque es ahí donde existen los pocos beneficios arancelarios con los que cuenta Uruguay en mercados internacionales. Por otra parte, no está mal que los productos de Uruguay tengan buena recepción en sus socios comerciales más inmediatos. Pero sucede que estos socios constituyen economías muy vulnerables y son de los que más dependemos ante la escasa ventana de oportunidades por fuera del Mercosur que existen para Uruguay. La apertura comercial sirve ante todo para diversificar mercados y, consiguientemente, diversificar riesgos. Esto resulta crucial, aun cuando gran parte del comercio se concentra en economías tan volátiles como Brasil y Argentina.

En secciones siguientes de este documento me referiré a políticas concretas que explican la forma en que Uruguay podría encarar la situación en el Mercosur. Vale apuntar que una posible flexibilización del bloque y el otorgamiento de mayores libertades a los países miembros para salir a negociar con otras economías parece cada vez más posible de concretarse, dado el nuevo contexto político en América del Sur. De allanarse este camino, resulta clave para las economías más pequeñas del bloque, como es el caso de Uruguay, tener pensada de antemano una estrategia clara para poder dinamizar de forma inteligente y ágil su inserción. En términos generales, el argumento central que plantea este documento acerca del Mercosur (y como ya lo he planteado en *Uruguay como solución*) es que, dado el nuevo contexto regional, esta entidad no debería ni desaparecer ni refundarse, sino modernizarse, ni más ni menos.

Hoy el Mercosur es un mercado que abarca un intercambio de 40.000 millones de dólares entre los países que lo integran. Concretamente, en los últimos años ha representado, en promedio, cerca del 30% del comercio de Uruguay, 25% del argentino, 40% del paraguayo y 9% del brasileño. Este último guarismo pesa mucho en el nuevo contexto económico y político del país vecino. Si Brasil quiere tomar decisiones grandes en relación con su posición en el Mercosur, no tiene las manos atadas comercialmente ya que menos del 10% de sus exportaciones dependen del bloque (Albertoni, 2018, diciembre 20). De aquí que el debate acerca de la modernización del Mercosur adquiere una relevancia geopolítica importante para Uruguay y América del Sur en general. El camino y las señales deben ser claras si no se quiere generar más incertidumbre en actores económicos.⁵

Dado este contexto de estudio, este documento se compone de dos secciones principales. En primer lugar, un repaso histórico del Mercosur para comprender mejor los acontecimientos recientes del bloque y así poder entender la importancia de no pensar desde una lógica de refundación o desaparición, sino de modernización. Finalmente, algunas propuestas concretas que podrían ser consideradas por el bloque sudamericano para llevar adelante dicha modernización.

» El camino y las señales deben ser claras si no se quiere generar más incertidumbre en actores económicos. «



1. Un poco de historia para entender el presente

Es inevitable pensar que cualquier encadenamiento productivo que busquen alcanzar los países del Cono Sur tendrá al Mercosur como socio clave. En parte, por esta razón, poco sentido tendría que un país como Uruguay diera la espalda a este bloque. El Mercosur, como mercado, no es una decisión sino una condición para el crecimiento del país. Esta confirmación no quita la posibilidad de repensar al Mercosur como institución.

Concentrándonos en Uruguay, se puede observar que no le fue fácil definir cuál debía ser su camino internacional cuando las posibilidades de un Mercosur comenzaban a plantarse a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990. El mundo vivía grandes transformaciones en aquel momento, y la región especialmente.⁶ Al mismo tiempo, Uruguay no dejaba de ser una economía pequeña que debía definir el rumbo de su inserción internacional. Por aquellos años, la experiencia más significativa en esta materia había sido el Tratado de Montevideo de 1960 (TM60), por el cual se constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalac); y luego, a través del Tratado de Montevideo de 1980, la Asociación Latinoamérica de Integración (Aladi). Por otra parte, también surgían nuevos escenarios que motivaban a los técnicos de la época a profundizar sobre un tema que aún no era de análisis corriente para el país: la integración económica y comercial del Uruguay (Albertoni, 2011).

Del análisis de archivos periodísticos de aquella época surge evidencia de la relevancia que de pronto adquiría la inserción internacional en los debates públicos de fines de la década de 1980. Concretamente, en un artículo publicado en *Cuadernos de Marcha* de 1986, uno de los semanarios uruguayos más influyentes de aquel tiempo, Aureliano Rodríguez Larreta, entonces director del Instituto de Cooperación Iberoamericana, describía un encuentro de especialistas que se había desarrollado para analizar el «nuevo proceso de integración» que se le abría al país por aquellos años. Dicho encuentro estuvo integrado por sociólogos, historiadores, economistas y politólogos, reunidos para indagar la salida para un país que, tras casi 160 años de vida, se encontraba en una verdadera encrucijada. Rodríguez Larreta (1986, p. 25) describía que entre los espe-



cialistas había un consenso: «El destino del país está en juego y el reto consiste, precisamente, en encontrar conjuntamente esa salida».

El motivo central de aquella convocatoria era la consideración de los acuerdos firmados en 1985 y 1986 entre Argentina-Uruguay, Argentina-Brasil y Brasil-Uruguay. Según describe el autor del artículo, nunca había existido antes una voluntad tan mancomunada a favor de la integración. Asimismo la ya existente experiencia de creación de bloques regionales en Latinoamérica no se veía con buenos ojos. En aquel encuentro se subrayaba: «Después de tres decenios, las experiencias integradoras latinoamericanas (Alalc, Acuerdo de Cartagena, Mercado Común Centroamericano y Aladi) no han conocido otro resultado que el fracaso o el estancamiento» (p. 26).

Tras ver el dinamismo con el que el mundo comenzaba a moverse a fines de los ochenta, uno de los asistentes al panel de especialistas, el doctor Oscar Bruschera, integrante del Partido Demócrata Cristiano, señalaba en aquel encuentro que «el proyecto integrador hay que encararlo no con la óptica romántica de una utopía ahora realizable, sino como un objetivo que contemple las necesidades, las vivencias y las aspiraciones de los pueblos americanos» (p. 27). Por otra parte, José Manuel Quijano, periodista y fundador de *Cuadernos de Marcha*, describía estos desafíos en diferentes puntos, entre los cuales estaba el «reto de la adecuación tecnológica». Para Quijano este era un reto histórico, pero se agudizaba por el avance producido en los países centrales: «Si el país no sube a este carro en movimiento, el rezago que ya tenemos posiblemente sea mucho mayor en 15 o 20 años» (p. 28).

Por aquellos meses en que este grupo de especialistas debatían los desafíos que se abrían en la región, concretamente en febrero de 1988, se empezaba a hablar de un posible mercado común subregional, en una reunión entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, a la que también había sido invitado Julio María Sanguinetti —por entonces, presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, respectivamente—. Esta reunión se terminó realizando en Colonia, Uruguay. Según reportaba el periodista Carlos Ares Pons (1988, febrero 8) para *El País* de España, los tres presidentes «coincidieron en el análisis de la situación política de sus países y de los problemas de la región y del mundo» (Ares Pons, 1988). Fue en esa reunión que se comenzó a hablar formalmente de integrar a Uruguay a «un futuro mercado común argentino-brasileño». Es importante esta aclara-



ción para entender que el Mercosur como tal es un proyecto que fue pensado, desde sus orígenes, con una lógica argentino-brasileña (Albertoni, 2011).

Los vientos integracionistas que llegaban de Europa no eran un dato menor. Europa avanzaba en la creación de una comunidad regional y mostraba al resto del mundo que era posible avanzar en conjunto con otros países, más allá de la diversidad económica y política de cada uno. Pasadas ya varias décadas del Tratado de París de 1951, que planteó las bases de la integración europea, en febrero de 1986 los 12 Estados miembros, que en ese entonces formaban parte de la Comunidad Europea, firmaban el Acta Única Europea (AUE), que dio el paso para avanzar formalmente hacia la Unión Europea (UE) que se terminó creando pocos años después.⁷ El AUE constituyó unos de los pilares que se necesitaban para desarrollar el mercado interior, lo que implicaba un espacio de libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales entre las fronteras. Todos estos aspectos que desde Europa comenzaban a tomar forma concreta eran los que Argentina y Brasil (y luego Uruguay) entendieron que también eran importantes y habrían de ser considerados para el ámbito sudamericano (Albertoni, 2011).

Viendo los debates que se daban por aquellas épocas, sumados al importante dinamismo que tomaban los mercados mundiales, Uruguay se encontraba en una situación crucial que tenía como eje central la definición estratégica de su camino de integración en el mundo. Las discusiones eran importantes y comenzaban a trazar las bases necesarias para la búsqueda de consensos. Asimismo, el tiempo apremiaba y Argentina y Brasil no esperarían por siempre la decisión de Uruguay.

Algo que pocas veces se menciona en los debates acerca del Mercosur es que, por ejemplo, Uruguay tuvo menos de un año para definir su camino estratégico. Proyectar un mercado común con Argentina y Brasil no era un paso menor ya que por su estructura implicaría que, una vez concretado el tratado, el país debería coordinar con sus futuros socios la firma de acuerdos comerciales por fuera del bloque. Mirándolo hoy en perspectiva, pareciera que el escaso tiempo que se tuvo para definir el camino estratégico dejó muchas reflexiones y necesarios debates sin respuestas: ¿era indicado para Uruguay integrarse a un mercado común con Argentina y Brasil? Si no se avanzaba en ese sentido, ¿acaso Uruguay no habría quedado en una desventaja relativa que podría haber generado impactos muy adversos al país?

En concreto, mientras muchas preguntas seguían sin encontrar respuestas claras en nuestro país acerca del futuro de la inserción, la relación bilateral entre Argentina y Brasil se hacía más intensa, y limitaba aún más el tiempo para que Uruguay tomara una decisión y así pudiera avanzar proactivamente. Las dinámicas bilaterales se consolidaban y en noviembre de 1988 Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo,⁸ donde se establecieron los principios para crear un espacio económico común entre ambos países. Este acuerdo asumía la bilateralidad como esencial, y a Uruguay no le resultaba fácil adherirse. A fines de la década de 1980, Argentina y Brasil representaban, en conjunto, aproximadamente el 27% del total de las exportaciones de Uruguay.⁹ Desde mediados de los setenta, la relación bilateral de Uruguay con Brasil y con Argentina se venía afianzando a través de la suscripción del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), en mayo de 1975, y del Protocolo de Expansión Comercial con Brasil (PEC), en agosto de 1976. Estos acuerdos consolidaban las relaciones con los vecinos pero también aumentaban la dependencia de esos mercados. Por estas razones, cualquier movimiento dado por Argentina o Brasil debía ser considerado con mucha cautela por Uruguay (Albertoni, 2011).

Vale recordar que la realidad política y económica en la región era aún muy vulnerable. Argentina, Brasil y Uruguay recién salían de varios años de dictaduras militares que no solo dejaron terribles secuelas desde el punto de vista político y social (desaparecidos y exiliados), sino también económicas.¹⁰ Sobre este punto, Quijano (2014, junio 14) subraya en un artículo para el semanario *Voces* que «apenas salidos de la dictadura el país enfrentó tres grandes compromisos de política exterior: la profundización de las relaciones comerciales, económicas y políticas con los vecinos, el conflicto centroamericano y la crisis de la deuda».

A la movilizadora década de 1980 para Uruguay, se le sumaron otros pasos importantes desde el punto de vista de la política exterior. Uruguay retomó las relaciones con Venezuela y Cuba,¹¹ rompió sus vínculos con Taiwán y comenzó así su larga historia de relaciones diplomáticas con China continental, que perduran hasta la actualidad. Como si esto fuera poco, en 1986 Uruguay fue elegido sede de la conferencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por su sigla en inglés), conocida como la Ronda Uruguay, que terminaría dando origen a la actual Organización Mundial del Comercio (OMC).

Fue en esta década movida, entre mediados de los ochenta y los noventa, que Uruguay se enfrentó a la decisión de integrarse o no a un mercado común con Argentina y Brasil. Esta decisión marcaría de forma importante el futuro de su inserción internacional. Particularmente, en noviembre de 1990 se dio un hecho de relevancia que hizo que Uruguay, y en ese momento también Paraguay, pasara a tener una visión mucho más proactiva para ser parte del creciente bilateralismo que se gestaba entre Argentina y Brasil. Los dos grandes firmaron un acuerdo de complementación económica que constituía los cimientos para un programa de liberalización arancelaria que entraría en vigor a partir de 1991. Uruguay y Paraguay comenzaron a integrarse a estas reuniones como países observadores.

Todos estos esfuerzos y reuniones configuraron las bases para que el 26 de marzo de 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaran el Tratado de Asunción, creando así el Mercosur. Este paso tuvo el respaldo de todos los partidos en Uruguay (Quijano, 2014, junio 14). Como se mencionó, el Tratado de Asunción se proponía establecer una zona de libre comercio para diciembre de 1994 y así dar paso a la creación de una unión aduanera al poco tiempo, lo que suponía, por tanto, contar con un arancel externo común y una política comercial externa común. Hoy, como fue dicho, a casi treinta años de su fundación, nin-

guno de estos propósitos fue alcanzado plenamente. En paralelo, se han mostrado señales de seguir sumando países a la lista de miembros plenos del bloque. Algunos lo concretaron. En 2012 se incorporó Venezuela, mientras Paraguay (miembro fundador) estaba suspendido. Bolivia se encuentra desde hace algunos años en proceso de adhesión al bloque. En otras palabras, hoy el Mercosur es un tren sin un rumbo comercial claro pero que sigue sumando pasajeros en el camino (Albertoni, 2016).

Tomando como base este proceso histórico mencionado, y ubicados en el actual contexto de pandemia a nivel global, que generará un impacto incalculable en la economía mundial, los movimientos de Argentina reabren este debate ya histórico sobre el sentido del bloque. Una vez más nos encontramos ante un momento desafiante. Quizá sea el momento distinto y, finalmente, logremos transformar esta situación en una oportunidad para modernizar al acuerdo entre los cuatro países sudamericanos.

La pregunta que surge es entonces ¿cuál es el futuro posible de este proyecto de integración? Hoy se necesita transformar el debate en políticas reales que partan de la base de que el Mercosur es central como mercado para la vida económica y política de sus miembros. Por otra parte, aparece el Mercosur como institución, un proyecto que desde la década del noventa viene intentando alcanzar metas inconclusas. Hoy existe margen para pensar este Mercosur institucional en términos prácticos y de política aplicada, sin ánimos de refundación ni desaparición, sino modernización.

» Una vez más, nos encontramos ante un momento desafiante. Quizá sea el momento distinto y, finalmente, logremos transformar esta situación en una oportunidad para modernizar al acuerdo entre los cuatro países sudamericanos. «

2. El futuro posible del Mercosur y el rol de Uruguay en este proceso

Primero, es necesario poner sobre la mesa que, si se toman los 483 acuerdos comerciales regionales (ACR) notificados a la OMC, aproximadamente el 90% de estos acuerdos son zonas de libre comercio, y el restante 10% representan herramientas de integración más profundas, como la unión aduanera, por ejemplo. Es decir, el Mercosur ha avanzado hasta donde la mayoría de los acuerdos han llegado (ZLC) y es importante consolidar eso, pero no pretender llegar a horizontes complejos de difícil logro por economías tan heterogéneas entre sí.

La modernización del bloque parecería el camino a seguir. Entonces, ¿por dónde empezar esa transformación? Es decir, ¿cómo transformar en políticas concretas una modernización que tenga como eje la flexibilización de la pertenencia de los miembros al bloque sin que ello implique darle la espalda al proyecto de integración? En los puntos siguientes planteo algunos pasos concretos que podrían ser adoptados por los miembros del bloque.

Un primer paso de este proceso de modernización debe promover la señal clara de los miembros de ratificar la consolidación y profundización de la zona de libre comercio ya existente, dando certeza a todos los actores económicos de los países miembros de que los beneficios regionales ya adquiridos no estarán jamás en duda. Esta consolidación debe estar en el papel y no en las palabras. Cumplido este primer paso, se debería preparar la plataforma institucional para fomentar un mayor dinamismo del bloque a través de acuerdos internacionales,



ya sea mediante acuerdos bilaterales de sus miembros o acuerdos que se decidan negociar en conjunto.

En el plano de aquellas negociaciones en conjunto, es decir, acuerdos que los miembros decidan negociar como bloque, un paso concreto para la flexibilización en este sentido sería el que se consideró para el recién concluido (aún sin firmarse) acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea, que incluye la figura de la ratificación bilateral («Mercosur está dispuesto...», 2019, julio 15). Es decir, una vez que el acuerdo se firme, cada país que ratifique el acuerdo podrá comenzar a hacer uso de este, sin que sea necesario esperar a los demás miembros del bloque. Este paso ya dado en diversos acuerdos del bloque debería tomarse como la norma de aquí en adelante.

En el plano de los avances bilaterales, cada país debería tener la libertad de hacer acuerdos con países que sean de su interés. Y, para que esto se haga dentro de un marco equilibrado y transparente, se podrían considerar, por ejemplo, cláusulas que presenten una lógica de transparencia más que de consulta o *veto*. Acuerdos recientes en otros bloques comerciales ya han determinado mecanismos en los que se establece que si uno de los socios desea comenzar un acuerdo comercial con un tercer país externo al bloque deberá avisar (no consultar) a los socios antes de iniciar las negociaciones (T-MEC, 2018). Hay que remover la lógica de *veto* que hoy existe en el bloque, para hacer más dinámicas las negociaciones de aquellos que quieran llevarlas a cabo («Mercosur/CMC/DEC N° 32/00...», 2000, junio 29). También podría considerarse la idea de negociar acuerdos en los que, al inicio de las negociaciones con terceros países, el Mercosur se presente como bloque, se negocien en conjunto temas generales como cooperación internacional y luego se pase a negociaciones bilaterales para aquellos temas más específicos como comercio e inversiones.

En definitiva, cualquier debate sobre la modernización del bloque que se concrete en el futuro deberá tener como ejes centrales la claridad y la transparencia para trazar un mapa de ruta que genere certezas y no más incertidumbre de la que ya existe en los mercados internacionales. El Mercosur, como mercado, debe ser un *trampolín* de las exportaciones regionales y no un *tobogán* donde todo confluye hacia un mismo destino creando mayor dependencia y vulnerabilidad.

» Cualquier debate sobre la modernización del bloque que se concrete en el futuro deberá tener como ejes centrales la claridad y la transparencia para trazar un mapa de ruta que genere certezas y no más incertidumbre de la que ya existe en los mercados internacionales. «

Notas

- 1 Una versión resumida de este trabajo se publicó en *The New York Times* (Albertoni, 2020, mayo 14).
- 2 Este trabajo reúne reflexiones e investigaciones del autor acerca de los desafíos presentes y futuros del Mercosur. El análisis aborda los recientes acontecimientos económicos y políticos a nivel regional y mundial. Es una versión actualizada y profundizada de investigaciones previas del autor sobre esta temática (Albertoni, 2011; 2019), con el fin de contribuir al debate sobre el futuro del Mercosur, que nuevamente se reabre en el ámbito regional.
- 3 Es interesante ver que a principios de los años noventa no existía evidencia empírica sobre qué mecanismos de integración eran más eficientes que otros para determinado tipo de países. Cuando nació el bloque, en marzo de 1991, había oficialmente 31 acuerdos comerciales notificados ante la OMC. Véase WTO (2020).
- 4 El análisis de estos mitos se basa en Albertoni (2016).
- 5 Entre abril y mayo de 2019, Argentina y Brasil tomaron medidas unilaterales de comercio como nuevas señales de su «independencia» política del bloque. Véanse «Argentina y Brasil anunciaron medidas...» (2019, mayo 13) y «Mercosur: decisión unilateral de Brasil...» (2019, abril 14).
- 6 El contexto de alta vulnerabilidad económica de América Latina durante la década de 1980 hizo que se desencadenara en la región un complejo período económico, denominado muchas veces como *la década perdida* de América Latina, dado el escaso avance en materia de políticas de desarrollo. Para entender más sobre aquella década, véase CEPAL (1996).
- 7 El Tratado de la Unión Europea (TUE) se firmó en febrero de 1992 y entró en vigor en noviembre de 1993.
- 8 Este acuerdo bilateral era un paso más en un camino iniciado años antes por ambos países en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (PICE), de 1986.
- 9 Datos tomados del Banco Central del Uruguay. Véase <<https://www.bcu.gub.uy>>.
- 10 En Argentina, Raúl Alfonsín asumía en diciembre de 1983 como primer presidente democrático tras el golpe de Estado de marzo de 1976. En Brasil, José Sarney había asumido como primer presidente democrático en marzo de 1985, tras el golpe de Estado de marzo de 1964. En Uruguay, Julio María Sanguinetti asumía como primer presidente democrático tras el golpe de Estado de junio de 1973.
- 11 En 1976 Venezuela rompió relaciones diplomáticas con Uruguay por entender que se había violado su sede diplomática en Montevideo. Por más información sobre aquel episodio diplomático, véanse «El día en que Venezuela rompió...» (2017, marzo 31), y «Venezuela rompe sus relaciones con Uruguay» (1976, julio 7).

Bibliografía

- ALBERTONI, N. (2011). *Entre el barrio y el mundo. Mercosur o el modelo chileno. Dos alternativas para Uruguay*. Montevideo: Taurus-Universidad Católica del Uruguay.
- ALBERTONI, N. (2016). *El rumbo de América Latina tras la ola electoral. Reflexiones económicas y comerciales sobre el caso de Uruguay*. Informe especial. Washington D.C.: Political Economy Group at Georgetown University.
- ALBERTONI, N. (2016, mayo 2). Los 25 años del Mercosur. *El País* (España). Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2016/05/02/america/1462201971_247462.html.
- ALBERTONI, N. (2018, diciembre 20). El eterno debate sobre el Mercosur. *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-eterno-debate-sobre-el-mercosur-201812192102>.
- ALBERTONI, N. (2020, mayo 14). La urgente modernización del Mercosur. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2020/05/14/espanol/opinion/mercosur-covid.html>.
- ARES PONS, C. (1988, febrero 8). Argentina y Brasil invitan a Uruguay a que se integre en su futuro mercado común. *El País* (España). Recuperado de: https://elpais.com/diario/1988/02/08/internacional/571273202_850215.html.
- Argentina y Brasil anunciaron medidas que podrían afectar política y comercialmente al Mercosur. (2019, mayo 13). *Telemundo*. Recuperado de <https://bit.ly/2LWEYAY>.
- BID. (2002). *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- CEPAL. (1996). *América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995*. Santiago, Chile: CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- El día en que Venezuela rompió con la dictadura uruguaya. (2017, marzo 31). *El Observador*. Recuperado de <https://bit.ly/2zrgnlo>.
- MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00-Relanzamiento del Mercosur-Relacionamiento externo. (2000, junio 29). *SICE-OEA*. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3200s.asp>.
- Mercosur: decisión unilateral de Brasil y negociación con la Unión Europea. (2019, abril 14). *El País. Negocios*. Recuperado de <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/mercosur-decision-unilateral-brasil-negociacion-union-europea.html>.
- Mercosur está dispuesto a entrada en vigor bilateral del acuerdo con la UE. (2019, julio 15). *La Vanguardia*. Recuperado de <https://bit.ly/2TzxOH3>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MRREE), Paraguay. (2020, abril 24). Mercosur: Argentina informó que dejará de participar de las negociaciones externas en curso. Recuperado de <https://bit.ly/2yrYfqy>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (MRREECIC), Argentina. (2020, mayo, 7). Mercosur: Argentina presentó soluciones para continuar negociaciones externas. Recuperado de <https://bit.ly/2TDG1Ki>.
- NUGUER, V., y POWELL, A. (2020). *Policies to Fight the Pandemic. 2020 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*. Inter-American Development Bank.
- OSIMANI, R., y ESTOL, R. (2007). *Apertura comercial y crecimiento económico: Evidencia del caso uruguayo en los últimos 30 años*. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, URUGUAY (2019, febrero 13). Declaración conjunta de los presidentes de la República Oriental del Uruguay y de la República Argentina. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/vazquez-macri-anchorena>.
- QUIJANO, J. M. (2014, junio 14). La política exterior de Uruguay desde 1985 a la fecha: algunos aspectos relevantes. *Voces*. Recuperado de <https://bit.ly/2XntoWk>.

- QUINTANILLA, M. Á. (1989). *Evaluación parlamentaria de las opciones científicas y tecnológicas: Seminario internacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=528699>>.
- RODRÍGUEZ LARRETA, A. (1986). El desafío de la integración. *Cuadernos de Marcha*, 14: 25-29. Recuperado de <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/bitstream/123456789/43238/1/cuaderno_14.pdf>.
- TRATADO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ. (T-MEC) (2018). Artículo 32. SICE-OEA. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/USMCA/USMCA_ToC_PDF_s.asp>.
- SICE-OEA. (2004, julio 14). Tratado de Libre Comercio México-Uruguay (ACE N.º 60). SICE-OEA. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/mexurufta_s/mexuruind_s.asp>.
- Venezuela rompe sus relaciones con Uruguay. (1976, julio 7). *El País* (España). Recuperado de <<https://bit.ly/2ZKb7DZ>>.
- WTO. (2020). Regional Trade Agreements. Database. Recuperado de <<https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>>.

Sobre el autor



Nicolás Albertoni

Uruguayo. Investigador del Laboratorio de Economía Política y Seguridad de la Universidad del Sur de California en Los Ángeles. Maestría en Economía y en Política y Relaciones Internacionales por la misma universidad. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown. Autor de tres libros sobre la inserción internacional y el desarrollo de Uruguay: *Uruguay como solución* (Penguin Press, 2019), *Instrucciones para inventar la rueda* (Penguin Press, 2014) y *Entre el barrio y el mundo ¿Mercosur o el modelo chileno?* (Penguin Press, 2011). En 2018, la organización Global Americans de Estados Unidos lo reconoció como uno de los veinte intelectuales emergentes de América Latina. Sus columnas han sido publicadas en *The New York Times* y *El País* de España. Es analista internacional de la cadena CNN en español.

