

Serie

# Documentos de Trabajo

**Uruguay y la integración en la subregión.** Entre el  
desafío y la necesidad de supervivencia

Lincoln Bizzozero  
Carlos A. Luján

Documento de Trabajo N° 1  
1991



*Universidad de la República*  
*Facultad de Ciencia Sociales*  
*Unidad Multidisciplinaria*

## **I. Introducción**

*Plantear el tema de la integración regional en Uruguay nos lleva a insertarnos en un camino de marchas y frenos que muestra el avance del país en el proceso. El sentido del título se remite esencialmente a las dos actitudes que conviven en una sociedad, cuando se traspasa un umbral y comienza un proceso de integración (Schmitter, P., 1977). Esas dos actitudes en apariencia inconciliables, pueden ser operativas en el contexto de una sociedad siempre que se cumplan determinados requisitos en el propio proceso. De estos requisitos no hablaremos en este trabajo, sino que buscaremos hacer explícitas las tradiciones de esas dos actitudes en la sociedad uruguaya y visualizar su proyección institucional. También haremos referencia a los condicionantes externos de la negociación sub-regional en la inserción de Uruguay en el proceso.*

*Al hablar de desafío, se hace referencia a la idea de superación de los obstáculos y las vallas que se interponen con los objetivos buscados, mientras que si se insiste en la supervivencia, la primera preocupación es la protección de lo adquirido. En apariencia son dos proyecciones diferentes y divergentes en un actor determinado, porque mientras la primera implica una actitud ofensiva, de conquista, de búsqueda de logros; la segunda se plantea como esencialmente defensiva. Sin embargo, las dos proyecciones fueron manifestadas por el propio Presidente de la República Oriental del Uruguay, el Dr. Luis Alberto Lacalle, en un discurso que realizara a fines de 1990, intentando expresar de esa forma las dificultades que se encuentran en la sociedad uruguaya (Búsqueda, 1/11/90). En la alocución señalada realizada en un polo de desarrollo donde coexisten varias cooperativas, el Presidente señaló los tres desafíos del Uruguay presente (deuda externa, Ronda Uruguay del G.A.T.T. e integración) y los esfuerzos de mediación del gobierno para amortiguar el impacto y sobrevivir.*

*En esta presentación pública el Presidente uruguayo se ubicó como partícipe frente a las transformaciones que sufrirá la sociedad y como*

*mediador ante los costos que significarán los cambios. La racionalidad de esta proyección del Presidente, está ligada intrínsecamente con los sectores económicos y los actores políticos y sociales, por lo que una primera constatación es que no existe todavía en Uruguay un núcleo conceptual dominante que oriente el proceso de inserción de Uruguay en el espacio subregional, siguiendo en ello un camino recorrido por otras experiencias integracionistas (Deutsch, K.-Burrell, S., et al., 1966; Tamames, R., 1965).*

*Esta primera aproximación no responde tan solo a las características del país o a los intereses económicos, sino que se debe ubicar en la evolución del Uruguay internacional, ya que en términos de inserción internacional cooperativa su proceso recién comenzó en la década de los sesenta. Anteriormente a esa etapa hubo una internacionalización de la política exterior sin una vertiente cooperativa y un aislacionismo en relación a la región. Esa ausencia de tradición del país en el plano de la integración, debido a los condicionantes externos y a la proyección del sistema político, otorga una racionalidad histórico-colectiva frente a la racionalidad económico-cooperativa. La primera respalda el instinto de supervivencia (el status-quo y el nacionalismo), debido a la ausencia de un referente integracionista mayor como lo fuera el proyecto bolivariano y a la inserción del país entre Argentina y Brasil. La segunda en cambio, al asentarse en lazos cooperativos económicos (sectoriales, nacionales, regionales y transnacionales), apuntala el impulso del cambio. Este corte no es absoluto: ambas tendencias se encuentran en la mayor parte de la élite política uruguaya. A su vez sólo pequeños sectores de la élite económica y social se inclinan decididamente por una de las dos tendencias.*

*En este trabajo, se tratará en primer lugar la relación política exterior-inserción continental sacando conclusiones sobre la racionalidad histórico-colectiva y sobre la vulnerabilidad presente del país en la subregión (capítulo II). Posteriormente se analizarán las actitudes de los actores en relación a la integración, verificándose por un lado las consecuencias institucionales de la aproximación gubernamental a los distintos sectores sociales tanto relacionados con la producción como con su ubicación en la estructura de la sociedad y por el otro con un reacomodamiento de esos sectores al cruzar el umbral que inició el proceso (capítulo III). Finalmente se extraerán conclusiones sobre el comportamiento contractual de Uruguay en la esfera regional, y sobre las consecuencias que tiene la lógica de la negociación integracionista subregional para el país (capítulo IV).*

## **II. La integración: una aproximación reciente de la política exterior uruguaya**

Uruguay desde su surgimiento como Estado hasta la década de los cincuenta ha oscilado en el nivel de relacionamiento con el exterior entre el aislacionismo y un activismo mesurado. Su trayectoria pendular en materia de política exterior ha estado vinculada con la conformación de la nacionalidad y las estrategias de desarrollo. Distintas etapas han pautado esta trayectoria: desde la independencia hasta 1870 la política exterior uruguaya estuvo fuertemente involucrada en la esfera regional e internacional; entre 1870 en que se consolidó el ser nacional hasta la segunda guerra mundial el aislacionismo marcó el paso; desde fines de los cuarenta hasta los cincuenta continúa la atonía en política exterior; y finalmente desde los sesenta hasta el presente se ha producido una lenta inserción de Uruguay en el escenario internacional.

En este periplo dos variables jugaron un rol fundamental: la definición de un orden regional frente a posibles escenarios alternativos y el desarrollo nacional. La variable relacionada con la definición del orden regional intervino en las primeras décadas de la independencia y durante la segunda guerra mundial. Salvo durante esas etapas y en la actualidad como resultado del proceso de integración subregional en marcha, el orden regional siempre fue un dato establecido. Algunos ítems de la participación uruguaya en la región durante las primeras décadas fueron: la Convención Preliminar de Paz de 1828 que promovió y garantizó la independencia uruguaya; los vínculos suprafronterizos con los partidos políticos argentinos y brasileños; los conflictos en la Cuenca del Plata relacionados con la utilización de los ríos; el derrocamiento de Rosas; la Guerra Grande de 1839-1851; el Tratado de la Triple Alianza; la intervención de Brasil en Uruguay y la guerra del Paraguay (Pérez, R.-Bizzozero, L., 1987). Tampoco el sistema político uruguayo y la sociedad fueron indiferentes al curso de los acontecimientos durante la segunda guerra mundial, ya que se podía alterar el escenario regional. La transición democrática

del 42 y los debates que se produjeron ilustran el grado de internacionalización de la política uruguaya (**Bizzozero, L., 1987**).

Estas dos etapas señalan aproximaciones al escenario regional sobre la base de posibles conflictos y reordenamientos. El eje central de esos períodos fue el intervencionismo vinculado con el diseño del orden regional (Estados, fronteras, potencia hegemónica, equilibrio de poder). No estuvo por ende planteado el tema de la integración como una opción de desarrollo ni como una posibilidad de llegar a una comunidad de paz.

Desde 1870 la política exterior uruguaya llegó a un grado de consenso articulado sobre cuatro pilares que definió en una misión a Buenos Aires Andrés Lamas: solidaridad de los países de la Cuenca frente al sistema internacional; no intervencionismo en los asuntos internos de cada país; Uruguay como punto de equilibrio entre los dos vecinos por lo cual debía mantener su neutralidad; y advertencia sobre la ruptura de ese equilibrio que si bien afectaría en primer lugar al Uruguay, luego se extendería al continente (**Methol Ferré, A., 1969**). Ahora bien, el ciclo de retraimiento del escenario internacional que se inició en 1870, duró más de medio siglo de manera ininterrumpida y se vinculó con una prosperidad económica producto de la inmigración europea, el eslabonamiento adecuado con Inglaterra como productores-exportadores de materias primas y el buen desempeño del sistema político.

El desarrollo económico del país durante esos años propulsó la idea de que el aislacionismo y la diferenciación del espacio circunvecino eran objetivos de política exterior. Esta idea estuvo alimentada además por dos factores convergentes: los condicionantes externos que señalaban la ubicación del país entre dos potencias regionales que limitaron su posibilidad de iniciativas; y su lejanía del movimiento integracionista centrado en la zona andina y en América Central (**Barros Charlin, R., 1987**).

La obsolescencia del modelo de desarrollo, la reformulación de las estrategias de crecimiento económico, la prioridad que le asignó al tema las Naciones Unidas, y las fórmulas y modelos políticos para solucionar el mismo, llevaron a una paulatina inserción del Uruguay en el escenario regional. Primeramente fue a través de la ALALC y de la Alianza para el Progreso, instrumentos que se demostraron totalmente insuficientes, lo cual contribuyó a la agudización de la crisis en el país, facilitando la implantación de los regímenes militares vinculados con la seguridad nacional (**Barros Charlin, R., (ed.), 1980; Boersner, D., 1982; Maira, L., 1982; Corlazzoli, P., 1987**).

El régimen militar que se instaló en el país a partir de 1973, ensayó otra política económica caracterizada por la apertura de la economía y la búsqueda de ventajas comparativas lo cual repercutió en la inserción internacional del país. Esta apuesta llevó a que el gobierno militar se mostrara reacio al proyecto integrativo andino por la imposibilidad de desarrollar las

ventajas comparativas debido a la protección que implicaba para el área regional. Tampoco mereció especial apoyo el Sistema Económico Latinoamericano que tenía entre sus objetivos la implementación de acuerdos de cooperación y la defensa de la producción del continente. En cambio el gobierno militar apoyó el Tratado de la Cuenca del Plata, debido al énfasis casi exclusivo en la infraestructura. El Tratado afirmó al Uruguay en tanto proveedor de energía, espacio de pasaje entre zonas de desarrollo y centro de turismo.

Los acuerdos subregionales durante los setenta no se limitaron a proyectos de infraestructura, como lo demostraron el Tratado de Cooperación Económica e Intercambio Comercial con Argentina en 1974, o el Tratado General de Amistad, Cooperación y Comercio y los acuerdos de Rivera con Brasil en 1974-75 (Greño Velasco, E., 1976; Bizzozero, L., 1980). Ahí se encuentra el origen de los primeros acuerdos bilaterales que se firmaron en conflicto con los principios multilaterales imperantes en ALALC. El CAUCE (Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica) y el PEC (Protocolo de Expansión Comercial), cumplieron entonces dos funciones: equilibraron y desarrollaron el intercambio comercial de Uruguay con sus dos vecinos y propulsaron la flexibilidad de las reglas multilaterales en el comercio regional. El incremento del intercambio comercial de Uruguay con sus vecinos tuvo otro efecto: el aumento del grado de vulnerabilidad del país en la región. Las exportaciones a los mercados de Argentina y Brasil pasaron a significar hacia mediados de la década del ochenta entre un 25 y un 30% del total y las importaciones entre el 30 y 40%. Además los países vecinos representaron entre un 35 y un 40% en las importaciones de insumos (excluido el petróleo) y de bienes de capital (Kaplan, M., 1989). A su vez las exportaciones han pasado a constituir cerca del 30% del Ingreso Bruto Nacional, siendo los sectores menos tradicionales los que han conseguido la extensión del mercado nacional (Saráchaga, D.-Vera, T., 1989). Hasta los setenta Uruguay fue sensible al desarrollo de los acontecimientos políticos en los países vecinos, pero su proyección externa no debió ser modificada por su función de equilibrio pendular. En cambio el incremento del intercambio comercial ha llevado al surgimiento de canales de expresión de demandas en el plano regional y nacional frente a cualquier desviación o incumplimiento de los acuerdos. Esta creación de canales oficiosos de formalización de demandas en relación a acuerdos comerciales subregionales se verificó en varias ocasiones con los países vecinos (trabas burocráticas en el CAUCE, bloqueo de compras posteriormente a la moratoria en Brasil, entre otros ejemplos).

El agotamiento del modelo de aproximación físico, el cambio de régimen político y la necesidad de otorgar un nuevo empuje a la integración, vinculándola con las renacientes democracias, replanteó la inserción del país en la subregión y en el continente. En este nuevo contexto, el gobierno

uruguayo que asumió en 1985 tendió a vincular el desarrollo económico, la democracia y la cooperación e integración regional. La participación de Uruguay en el Grupo de Apoyo a Contadora, su incorporación al Grupo de los Ocho y en el presente al Grupo de Río, señala la convergencia institucional con otros gobiernos latinoamericanos. Si bien Uruguay ha apoyado los mecanismos institucionales latinoamericanos de concertación política, su inclusión en el espacio subregional atlántico ha sido más problemática y lenta. Es recién durante 1990, luego de haber pasado una administración y cinco años desde el comienzo del proceso, que Uruguay decide incorporarse plenamente. Hasta ese momento el peso de la ausencia de tradición integracionista y las dificultades que planteó una inserción alternativa, dificultaron una toma de decisión definitiva.

### **III. Actores y sectores frente al proceso de integración**

El comienzo del proceso de integración en Uruguay se debe ubicar en 1990 con la aceptación de su ingreso en el espacio subregional por parte de Argentina y Brasil. Esto dio lugar a una aproximación entre distintos sectores productivos y sociales entre sí y con el gobierno y a una multiplicidad de intervenciones de actores afectados de alguna manera por el proceso. Esta comprobación empírica que *retrata* en el espectro nacional una situación que ha tenido otros antecedentes históricos (Deutsch, K.-Burrell, S. et al, 1966; Albonetti, A., 1963), fue posibilitada por el pasaje de un umbral en el proceso integrativo por parte de Uruguay. Esa instancia fue alcanzada en el momento en que Uruguay elevó su *protesta* por quedar marginado del proceso de integración. Para llegar a este paso debió producirse una convergencia entre el sistema político y sectores productivos en la presentación de demandas al gobierno para que éste tomara una decisión sobre el tema. La toma de decisión favorable a la integración desencadenó un debate interno ligado con una etapa diferente que ha comenzado a recorrer el país (punto a).

La aproximación del gobierno con sectores productivos y un recentramiento nacional entre distintos sectores sociales ha tenido consecuencias institucionales, que incidirán en la marcha del proceso de integración y en la definición de las políticas públicas. Esa reacción gubernamental propulsando el debate y proyectando reformas institucionales tiene relación con el hecho de que el Uruguay es un país de menor desarrollo relativo y constata la incorporación del tema en la agenda gubernamental (punto b).

#### **a) El pasaje del umbral integrativo**

Hasta el año 1990 Uruguay participó del proceso de cooperación política subregional y de integración entre Argentina y Brasil, sin participar

formalmente del mismo. La anterior administración tuvo como estrategia seguir de cerca el proceso, intentando un status permanente de *nación más favorecida* en el marco regional, mientras buscó conformar concomitantemente una zona de libre comercio a través del desmantelamiento de barreras arancelarias y no arancelarias (Kaplan, M., 1989). Mientras esta apuesta fue visible para el sistema político y los sectores exportadores ligados a la subregión, el país pudo continuar debatiendo sobre su inserción internacional desde distintos *casilleros*. El sistema político planteó a la integración subregional como *un gran desafío*, los sectores exportadores estuvieron preocupados por el cumplimiento de los acuerdos comerciales, mientras el gobierno pospuso una definición sobre la proyección externa del país.

Este posicionamiento del gobierno, sistema político y sectores exportadores se mantuvo hasta mediados del año 1990, en que los presidentes de Argentina y Brasil ratificaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, dejando fuera a terceros países, al menos hasta su pedido de ingreso que significaba una espera de cinco años. Ese *movimiento* del espacio subregional, que podía significar alterar las reglas de juego del intercambio comercial a pesar de la existencia del PEC y el CAUCE, como enfatizaron informes provenientes de la Cámara de Industrias, llevó a que los sectores exportadores formalizaran su demanda de ingreso al espacio subregional al gobierno. Este rol fue asumido claramente por la Cámara de Industrias, a pesar de que otras instancias como la Unión de Exportadores se manifestaron proclives a la misma respuesta (**Búsqueda, 9/8/90 y Crónicas Económicas, 6/8/90**). Por otro lado como consecuencia de la ratificación del Tratamiento entre Argentina y Brasil el sistema político uruguayo expresó su preocupación en la Comisión de Asuntos Internacionales del Parlamento, debido a la creación del grupo parlamentario argentino-brasileño sin la participación de sus pares uruguayos. Estas demandas nacionales donde cruzaron sus inquietudes el sistema político y los sectores productivos, conjuntamente con los cambios propuestos en la Iniciativa Bush para las Américas, llevaron a que el gobierno presentara su *demand*a en la subregión. La formalización de la misma fue realizada por el Canciller Gros Espiell frente a sus pares, Domingo Cavallo de Argentina y Fernando Rezek de Brasil, a través de sus Embajadores respectivos en Uruguay.

Esta convergencia de preocupaciones entre distintos sectores nacionales y la aprobación de Argentina y Brasil para ampliar el espacio subregional, permitió que Uruguay atravesara el umbral de la integración. Al ingresar en la etapa del *proceso*, el sistema político comenzó a debatir y preocuparse en términos de supervivencia, retomando y amplificando las demandas de los distintos sectores productivos, mientras que el gobierno

dispuso los canales para que dichos sectores expresaran sus problemas y petitorios.

La aceptación argentino-brasileña al pedido de ingreso de Uruguay fue la respuesta a una toma de decisión nacional. Las características y contenido de su implementación en el Uruguay dependerán de la articulación que realice el gobierno en tanto intermediador con la sociedad. La relación entre esa toma de decisión y las condiciones existentes en las élites políticas, económicas y sociales y en la sociedad para el ingreso en el proceso de integración son claras, aun cuando falta investigación sobre la ingeniería de la decisión. De todas maneras, el hecho de que el colectivo social haya asumido como problema el futuro del país en la subregión otorga elementos favorables al pasaje del *umbral integrativo* y descarta otras opciones como la imposición externa.

Las diferencias entre el Uruguay de fines de la década del ochenta y de comienzos del noventa en lo que se refiere a la visibilidad de la inserción subregional reafirman el ingreso del país en un proceso diferente. En el presente todos los actores desde sus respectivos roles se imaginan y proyectan en un espacio territorial diferente, ya sea para impugnarlo, cuestionarlo o modificarlo. De esta manera frente a las problemáticas específicas a resolver, el pasaje del umbral actúa como acelerador del proceso integrativo (se piensa el problema en relación al espacio subregional) y condicionante de las posibles opciones de resolución de las mismas.

## **b) La integración como parte de la agenda**

Hasta el pasaje del umbral que definió el ingreso de Uruguay en el proceso de integración, la agenda gubernamental no contaba entre sus temas la integración. La relación con Argentina y Brasil podía visualizarse en otros ítems como la defensa de la democracia, la reforma del Estado, la Ronda Uruguay. En la medida que la integración pasó a ser parte de la agenda se produjo una aproximación nacional en el debate, entre sectores productivos y sociales y de éstos con el gobierno. A su vez diversos actores sociales y personalidades que hasta el momento eran reacios a una inserción del país a través de la subregión, comenzaron a plantear su visión de cómo debería procesarse la integración de Uruguay.

El que la integración se haya transformado en un tema de la agenda no significa que los otros temas hayan quedado marginados. El punto es que Uruguay vivencia el problema de la integración de una manera específica debido a su condición de país pequeño. Evidentemente para Brasil el tema de la Ronda Uruguay es prioritario, aun cuando la integración tenga impor-

tancia. Para Argentina en cambio, la integración adquiere una importancia de primer orden debido a su relación asimétrica con Brasil. La relación entre la prioridad del tema en la agenda, la toma de decisión nacional y la negociación subregional surge en el capítulo siguiente, luego de analizar el cruce de preferencias entre los gobiernos y plantea posibles desarrollos futuros en el análisis de la toma de decisión y del mejor juego a realizar en la política pública externa.

Al haber atravesado Uruguay el límite integrativo, se formaliza una *ebullición* de encuentros, seminarios, reportajes, entrevistas, donde están presentes los distintos sectores afectados, así como representantes del gobierno. Esta actividad alrededor de la problemática que se ha planteado en otros procesos, incorpora el tema a la agenda gubernamental en el organigrama institucional, va creando canales donde permite a los distintos sectores expresar sus demandas y permite posicionar a los mismos frente al interrogante del país del futuro. Es así que se define en las relaciones gobierno-empresarios, la formación de un grupo de trabajo gubernamental y privado integrado por técnicos de tres ministerios (Industria, Relaciones Exteriores y Economía), para coordinar la reconversión de la industria. Por otro lado, se formaliza en el contexto del *diálogo social* entre el gobierno y los sindicatos representados por el PIT-CNT un grupo de estudio y posteriormente dos subcomisiones para tratar temas referidos a la reconversión industrial y comercial. Finalmente en las relaciones gobierno-agro, se jerarquizan algunos organismos vinculados a sectores productivos como la Junta de Leche, Granos, Comisión Sectorial del Arroz que se han convertido en ámbitos de asesoramiento al Poder Ejecutivo.

El hecho de que la problemática sea reconocida como parte de la agenda por el gobierno y sectores productivos y sociales, compele a otros actores y diversas personalidades que fundamentalmente desde el gobierno y el sistema político cuestionaban la inserción de Uruguay a través de la región, a que manifiesten su posición sobre el país en el proceso. Así, la relación entre el debate de las élites, la toma de decisión gubernamental y la posterior controversia sobre la proyección del país en la subregión demuestra la interacción gobierno-élites en tanto pasaje a una etapa diferente. De esta manera la polémica sobre el futuro del país se centra en la temática y afecta a la totalidad del espectro nacional, aun cuando recién se esté en el inicio del proceso.

El inicio del proceso en el país ha tenido además de la *integración nacional* en el debate, consecuencias institucionales que afectarán las políticas públicas. Las modificaciones se han verificado hasta el momento en el seno del Poder Ejecutivo, pero no es de descartar próximas transformaciones en el seno del Parlamento. En primer lugar en el entorno inmediato del Presidente, uno de los asesores recientemente nombrado, pasó a encargarse de la problemática. En segundo lugar la Oficina de Planea-

miento y Presupuesto, que comenzó a tener rango ministerial, constituyéndose en la principal asesora del Consejo de Ministros, incluyó como una de sus divisiones, la Política de Integración. Finalmente tanto el Ministerio de Industria, como el de Ganadería, Agricultura y Pesca, jerarquizan direcciones de su estructura vinculadas al proceso de integración, como la Dirección de Programación y Política Agraria que interviene en análisis subsectorial y de productos sensibles.

Estas modificaciones institucionales *internas* crean canales específicos para que determinadas problemáticas se orienten, permitiendo el desglose por temáticas. El Tratado deja sin resolver varios aspectos vinculados con las políticas públicas, que deberán ser resueltos en el desarrollo del proceso, por lo que estos cambios permitirán orientar al gobierno sobre posibles demandas subregionales, más que adelantar las futuras propuestas de trabajo.



#### IV. La integración subregional como un juego estratégico

*"En algunas situaciones en las que interactúan diversos actores políticos, la opción que se impone no cuenta con el apoyo unánime y sincero de quienes abiertamente la aceptan, sino que es un resultado mixto y oculto de las opciones de los diversos actores. En estos casos, más que las convicciones sobre la bondad de las propias posiciones, la firmeza de planteamientos, el juego limpio o la honestidad, lo que cuenta son las concesiones mutuas, las promesas y las amenazas, hasta el punto de que estas argucias desempeñan un papel fundamental en la consecución de ciertos resultados que aparecen ante el público como si fueran amplia y francamente compartidos." (Colomer, J., 1990).*

En el presente capítulo se analizará la dimensión externa del proceso de integración subregional en el que se halla embarcado el Uruguay en el presente. Como ya se reseñó la articulación de los actores internos frente al tema no es ni simple ni evidente, la convergencia de intereses a traducir en políticas hacia el exterior es una tarea inacabada y en curso. Pero en esta sección del trabajo se tomará a los países participantes en el proceso de integración subregional como actores políticos con capacidad de articulación de políticas propias más allá de lo que sucede al interior de la "bola de billar", como estila decir el realismo al desestimar los procesos domésticos en el análisis de las relaciones internacionales.

Con el fin de dar consistencia epistemológica al conjunto del capítulo es necesario realizar algunas precisiones. En primer lugar, la asunción de los países como actores intervinientes en el proceso no significa dotarlos de todos los atributos de un actor racional unificado en su versión clásica. El modelo aquí presentado se hace cargo de las críticas esbozadas a tal carácter y utiliza como base de su caracterización a) la carencia de información perfecta en las relaciones entre los actores, b) su incapacidad de formulación de **todas** las alternativas posi-

bles ante una situación dada, c) el predominio de la satisfacción como criterio de elección de alternativas por sobre el de optimización de los resultados, y d) el carácter precario de la consideración de las preferencias de los actores sólo como ordenamientos no cuantificables bajo algún tipo de unidad de medida común.

En segundo lugar se mantiene el postulado del carácter racional de las acciones de las unidades ya que todo lo anterior no significa percibir el proceso de interacción subregional como un devenir irracional en el que no existen líneas de continuidad ni se esbozan estrategias de acción, sino que, por el contrario, se apunta a mostrar la doble complejidad del proceso<sup>(1)</sup> –interna y externa– sin caer en supuestos de irracionalidad como explicativos de las conductas de los actores.

En tercer lugar, el carácter eminentemente heurístico del razonamiento seguido debe ser puntualizado. No se intenta *predecir* cursos de acción sino más bien marcar posibles alternativas probables a considerar a la hora de tomar decisiones iterativas.

#### **a) Los actores y el juego.**

Los países que forman parte del proceso de integración subregional en la actualidad son cuatro: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Dichos actores son de un peso y potencialidad muy dispar y, por tanto, con asimetrías fuertes a la hora de definir sus relaciones mutuas. Por un lado están los dos países mayores, Brasil y Argentina –que entre sí tienen en la actualidad diferencias sustantivas, fenómeno que no era así en el pasado– y por otro los dos menores, Uruguay y Paraguay –incorporado éste recientemente, luego de su redemocratización–. Como primera aproximación y simplificando analíticamente la situación se puede considerar que existe un juego con dos participantes –Argentina y Brasil– que define los lineamientos generales del proceso integrativo, el que sólo marginalmente es afectado por los otros dos actores menores involucrados. Este juego es el

---

(1) *Esta complejidad apunta en dos direcciones: una primera está dada por el acrecentamiento de los actores participantes si se presta atención a las fuerzas internas; la segunda surge de los condicionamientos cruzados múltiples, producto de las fuerzas exógenas que intervienen en el proceso, a través de las políticas bilaterales para con los países de la subregión, las medidas dirigidas al conjunto de la subregión, las iniciativas más amplias hacia la región y los efectos de las políticas globales de los principales polos del sistema internacional con reflejo en estas latitudes.*

*motor* del proceso, ya que depende fundamentalmente de él la aceleración o freno de la integración. Otro juego hace a la relación de los socios menores con el tronco principal de la subregión. A los efectos concretos es como si en una primera *cancha* se definieran resultados y *a posteriori* se discutieran aspectos marginales del proceso con los otros actores del sistema. En este nivel y más allá de las diferencias específicas tanto Uruguay como Paraguay son jugadores indiferenciados y lo que se analiza en este nivel para uno de ellos –Uruguay– es válido para el otro así como para ambos en conjunto. La preocupación por estos juegos *marginales* se origina, por un lado, en la importancia asignada al rol de Uruguay en el proceso. Por otro lado, la importancia relativa de este juego no es potencialmente desdeñable: la situación dada entre 1986 y 1990 de ausencia de trilateralización del proceso por falta de decisión política uruguaya no es irreversible, y además, en términos del tipo de incorporación al espacio subregional, el resultante de este juego es fundamental a la hora de marcar la redefinición del juego central en curso. Potencialmente puede agregarle al *motor* del proceso la característica de *cerebro directriz*. En síntesis, el derrotero futuro del accionar uruguayo en un sistema integrado más amplio está marcado por su interacción con los sectores que conforman el núcleo de dicha integración, por lo que es preciso prestar especial atención al juego de dos participantes donde Argentina y Brasil constituyen uno de los jugadores y Uruguay el otro.

#### **b) Las estrategias posibles y las preferencias de los actores.**

El tema en cuestión es, entonces, el tipo de integración posible en el conjunto de la subregión. Un primer clivaje tiene relación con la decisión de los actores de integrarse o no. Un segundo punto se refiere a las condiciones de dicha integración, que puede ser con actores en pie de igualdad –*integración simétrica*–, o con beneficios y pago de costos diferenciados, producto de los desiguales recursos de poder de los actores –*integración asimétrica*–.

Interesa en este punto marcar las estrategias posibles de los actores del juego periférico. A Uruguay sólo le caben dos alternativas posibles: la integración o su separación del proceso. Su contraparte –Argentina y Brasil como único actor– tiene tres alternativas posibles: la integración simétrica de Uruguay al proceso que lideran, la integración asimétrica del socio menor y prescindir de su participación.

Las preferencias de los actores conforman la matriz de pagos del juego, y el cruzamiento de las preferencias de uno y otro actor determina las

estrategias de ambos(2). De ahí la importancia de analizar dichas preferencias.

Para Uruguay en su conjunto la integración es preferida al desamarre de la subregión y a la inserción al sistema internacional sin mediación de espacios subregionales. Esto no significa que todos los actores internos la consideren la mejor opción, ni que sea un interés nacional autoevidente, sino que el resultante de las fuerzas internas da como preferencia principal la integración por sobre la inserción directa al sistema internacional(3).

A su vez Argentina-Brasil prefieren que Uruguay se integre al proceso por varias razones. En primer lugar le da mayor legitimidad como proceso amplio de integración que trasciende los límites de relaciones bilaterales de cooperación. En segundo término permite dar un primer paso en la dirección de incorporar a otros actores del escenario latinoamericano sin tener que sentar a la mesa de negociación a un actor de peso similar al de ellos -caso de Venezuela o México- con intereses de potencia media ya desarrollados, no siempre convergentes con los de ambos o incluso con alguno de ellos. A su vez, la incorporación de Uruguay no afecta los equilibrios internos del juego central ya que el país aún inclinándose hacia alguno de los dos totalmente no logra cambiar la correlación de fuerzas existentes. Finalmente es un buen antecedente para atraer a otros participantes, como lo demuestra el caso de Paraguay ya concretado o las potenciales integraciones de Chile o Bolivia al proceso. El conjunto de razones presentadas también fundamenta la preferencia por una integración asimétrica en cuanto los actores buscan maximizar su posición relativa en el proceso y el otorgar concesiones a los demás actores en un debilitamiento de su propia posición. Una salvedad debe, sin embargo, ser realizada: el grado de asimetría de la relación es algo a determinar con precisión ya que el mismo no es indiferente a la hora de considerar el resultado final. Por un lado, la agudización de las condiciones de asimetría puede llevar a que ésta sea menos atractiva que la no integración para el actor menor. Por otro lado, el juego central entre Argentina y Brasil puede recibir el impacto de condiciones demasiado onerosas para Uruguay, que se reflejen a su vez en demandas muy costosas para la propia Argentina

---

(2) Si sólo tuvieran importancia las preferencias del actor más poderoso nos encontraríamos en otra situación -de dependencia extrema, sujeción, dominación, etc.-, situación que no se encuentra dentro de los límites de aplicación de la teoría de juegos.

(3) La posibilidad de no inserción ya sea en el sistema internacional o en el espacio subregional, es decir, la autarquía nacional, es lógicamente posible, pero políticamente no es sostenida por ningún actor interno, por lo cual resulta irrelevante para este análisis.

como socio menor en el juego central –este impacto puede ser posterior a la cristalización de asimetrías fuertes o anterior como previsión de las consecuencias de la misma.

**c) El ordenamiento de las alternativas posibles y la matriz de pagos.**

Se puede esquematizar el ordenamiento de preferencias de los actores de la siguiente manera:

PREFERENCIAS DE URUGUAY			PREFERENCIAS DE ARGENTINA-BRASIL		
<i>Argentina-Brasil</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Valor</i>	<i>Argentina- Brasil</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Valor</i>
Int. simétrica	Integ.	1	Int. asimétrica	Integ.	1
Int. asimétrica	Integ.	2	Int. simétrica	Integ.	2
No integración	No integ.	3	No integración	No integ.	3
Int. asimétrica	No integ.	4	Int. asimétrica	No integ.	4
No integración	Integ.	5	Int. simétrica	No integ.	5
Int. simétrica	No integ.	6	No integración	Integ.	6

PREFERENCIAS DE URUGUAY					
	<i>Arg-Brasil</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Arg-Brasil</i>	<i>Uruguay</i>	
Las desigualdades principales <sup>(4)</sup>	I	I	>	I	N
	A	I	>	A	N
	N	N	>	N	I
Las desigualdades complementarias <sup>(5)</sup>	I	I	>	A	I
	A	I	>	N	N
	N	N	>	A	N
	A	N	>	N	I
	N	I	>	I	N

(4) Las desigualdades principales en el orden de preferencias vienen dados por los

**PREFERENCIAS DE ARGENTINA-BRASIL**

	Arg-Brasil	Uruguay	Arg-Brasil	Uruguay	Arg-Brasil	Uruguay
Las desigualdades principales	A	I	>	I	I	>
	N	N	>	A	N	>
Las desigualdades complementarias				I	I	>
				I	N	>

El cruce de las preferencias de los actores con su respectivo valor ordinal lleva a la siguiente matriz de pagos para el juego presentado de dos actores con tres y dos estrategias posibles por cada uno de ellos respectivamente.

		URUGUAY	
		Integración	No integración
ARGENTINA	Integración simétrica	2	1
	Integración asimétrica	1	2
BRASIL	No integración	6	5
		6	3

El ordenamiento de las preferencias de Uruguay surge de las preferencias cruzadas anteriormente presentadas, y se fundamenta en las siguientes apreciaciones:

- comportamientos frente a cada situación que puede plantear el otro jugador. Por ejemplo frente a una estrategia de integración simétrica de parte de Argentina-Brasil es preferible la integración a la no integración.*
- (5) *Las desigualdades complementarias, terminan de dar un orden completo al conjunto de preferencias.*

- a) el mejor de los mundos posibles para Uruguay en este proceso es que, manifestada su voluntad política de integración en la subregión, ésta sea correspondida con una voluntad similar, que se haga cargo, además, de la demanda de *un país, un voto* a la hora de decidir los futuros comunes, no existiendo, entonces, desigualdades por las diferencias de recursos entre los participantes. En una escala ordinal ésta es la principal preferencia. A partir de las siguientes el ordenamiento debe ser especialmente cuidadoso y debe estar orientado a la reflexión respecto a si con órdenes de preferencia distintos de los presentados se altera la conclusión final;
- b) la segunda preferencia resulta ser que frente al deseo integracionista Uruguay obtenga la cooperación del otro actor pero bajo condiciones de asimetría en el trato. Esta condición es preferida a las restantes puesto que la situación preferida en tercer lugar,
- c) ausencia de integración por negativa de ambas partes, deja a Uruguay fuera del proceso.

Por su parte, las siguientes preferencias:

- d) negarse a integrarse bajo condiciones de asimetría y
- e) que la voluntad política de integrarse choque con la negativa de la otra parte, tienen el mismo efecto con peores consecuencias –la mutua desavenencia es preferible al desaire de los vecinos aún cuando éstos presenten condiciones abusivas. Esta situación empeora aún más para el sistema político uruguayo, si frente a la voluntad de integración del país, es el Uruguay el que recibe el desaire por parte de sus vecinos. Finalmente la última de las actuales preferencias uruguayas es la que le generaría los mayores costos políticos y económicos:
- f) tejida toda la trama político-institucional con los demás integrantes de la subregión y aceptada por éstos una integración simétrica en pie de igualdad, el país le diera la espalda a la subregión y se volcara al mundo a través de una apertura indiscriminada basada en el desmarre de la subregión geográfica y cultural de pertenencia.

Por su parte el ordenamiento de preferencias de los actores principales con respecto a Uruguay se sustenta en las mismas premisas pero teniendo en cuenta también la disparidad de recursos de cada actor y la distribución de las utilidades y de los costos de reconversión industrial y comercial que la integración supone.

Por ello la mejor de las opciones para Argentina-Brasil es aquella que lleva a la incorporación del Uruguay al proceso integrativo con los menores costos.

Si finalmente Uruguay logra unirse al proceso a partir de su integración asimétrica, ello no significa que la prioridad de su objetivo principal –la integración– le haga desechar su afán de que ésta sea con plenos derechos y en pie de igualdad. Dicha opción –*the second best*– puede ser la que permita evitar la concreción final de alguna de las restantes preferencias.

La tercera de las opciones se basa en asumir, como el costo menor de la no integración, el mutuo acuerdo de suspender o posponer la integración de Uruguay a la dinámica en marcha. Esta alternativa es preferida, a su vez, al rechazo de una propuesta integrativa desigual realizada por Argentina y Brasil, opción que es preferible a un desaire por parte de Uruguay a una propuesta de integración igualitaria. En el escenario de la anterior propuesta se puede legitimar el fracaso del proceso de integración en base al supuesto de la existencia de malentendidos mutuos, por sobre los alcances de las condiciones sobre Uruguay. En cambio es muy difícil de sostener la negativa a condiciones igualitarias, pues ello equivaldría a un enjuiciamiento de las bondades del proceso integrativo como tal. Por último, la concreción de la opción de no integración como resultado de la negativa de Argentina y Brasil a continuar por el camino trazado junto a un Uruguay deseoso de recorrerlo sería el peor desenlace para Argentina y Brasil con respecto a Uruguay pues significaría una reversión del actual proceso.

#### d) Análisis de la matriz de pagos.

		ESTRATEGIAS DE URUGUAY	
		S <i>Integración</i>	T <i>No integración</i>
Estrategias de Argentina y Brasil	P Integ. sim.	1	6
	Q Integ. asim.	2	4
	R No integ.	5	3
		2	3

- 1) Dentro de las estrategias posibles para Argentina- Brasil la estrategia P es dominada por la estrategia Q, ya que si Uruguay opta por

la estrategia S, con la estrategia Q obtienen la primera preferencia frente a la segunda que obtienen con la P, mientras que si Uruguay elige la estrategia T con Q se posicionan en la cuarta preferencia frente a la quinta que obtienen con P. En cambio entre Q y R no existe una estrategia dominante pues el mejor resultado depende de la elección del otro jugador; análogamente sucede con las estrategias S y T de Uruguay en la que ninguna domina a la otra.

- 2) El cruce de las estrategias R y T es un punto de equilibrio **catastrófico**, ya que si se llega a él, para el primer jugador –Argentina-Brasil– continuar con la estrategia R es rentable en cuanto a cambiar a Q le significa pasar de obtener la tercera de sus preferencias a obtener la cuarta. En forma similar para el segundo jugador –Uruguay– el cambio de T a S le significa pasar de la tercera a la quinta de sus preferencias, por lo cual ninguno de los dos jugadores está interesado en cambiar unilateralmente su estrategia. Por otra parte es un equilibrio **catastrófico** en la medida en que en el mismo **ambos** jugadores obtienen preferencias por debajo de las que podrían obtener si actuaran cooperativamente.
- 3) Los dos puntos anteriores llevan a la conclusión de que el resultado más esperado es la intercepción de las estrategias Q y S, intercepción de equilibrio **constructivo**. Este punto de la matriz de pagos es de equilibrio puesto que el primer jugador preferirá la estrategia Q a la R, pues si el segundo está posicionado en S obtiene su primera preferencia frente a la última de las mismas (si cambia de posición). Por otro lado el segundo jugador se mantendrá en la estrategia S, puesto que si cambia a T pasa de obtener su segunda preferencia a sólo conseguir la cuarta de sus opciones posibles. Es además, de un punto de equilibrio, un posicionamiento **constructivo** para ambos actores en cuanto en él obtienen un rendimiento mayor que en los otros puntos, sean éstos de equilibrio o inestables.

Para completar el análisis de la matriz de pagos debemos detenernos en los otros dos puntos de la matriz –el cruce de la estrategia Q con T y el de R con S–. Ambos puntos son inestables por las siguientes razones: en el primero de ellos QT, cada uno de los dos jugadores tiene razones para cambiar su estrategia; en concreto si el primero de los participantes cambia de Q a R mejora sus beneficios al pasar de la cuarta de sus preferencias a la tercera de las mismas, mientras que el segundo de los participantes si cambia de T a S mejora de la cuarta a la segunda preferencia. Similarmente el cruce RS es inestable porque cambiar R por Q tiene el incentivo de pasar de la última a la primera preferencia para el primer jugador, y cambiar S por T significa mejorar de la quinta a la tercera preferencia para el segundo jugador.

En síntesis, si se analizan las tendencias que se generan por la atracción de los polos de equilibrio de la matriz de pagos y las fuerzas centrífugas existentes sobre los puntos inestables, observamos que no existe el predominio de un punto de equilibrio sobre el otro, puesto que de las situaciones inestables no se pasa a uno de ellos en particular (de ninguna manera al punto de equilibrio *catastrófico*, pues las fuerzas son en la dirección contraria), y sólo se alcanza el punto de equilibrio *constructivo* si se logra tener una política cooperativa que impida la oscilación permanente entre los dos puntos inestables. Esta oscilación es producto de la interacción de los dos movimientos conjuntos que se generan al encontrarse los jugadores en esas situaciones.

El punto de equilibrio, una vez obtenido, sólo puede ser modificado si existe un cambio en la estructura del juego en cuestión. La fundamentación de la anterior afirmación se basa en las siguientes precisiones:

- a) Son conductas cooperativas de los actores las estrategias integrativas; mientras que son conductas de defección del objetivo común las estrategias de desvinculación de la situación.
- b) Para el primer actor la integración asimétrica tiene carácter de estrategia dominante por sobre su integración simétrica.

Renumeradas las preferencias como consecuencia de b) se estructura la siguiente matriz de pagos:

		URUGUAY	
		C	D
Argentina-Brasil	C	1	3
	D	4	2

En esta matriz los órdenes de preferencia son iguales para ambos participantes y por ello se pone un solo número por casillero. Ello no significa la cooperación en forma indefectible, puesto que si bien, tanto para el actor Argentina-Brasil, como para el Uruguay, el orden de preferencias es: CC DC, DD CD. O sea que, frente a una conducta cooperativa de la otra parte, prefieren cooperar, mientras que frente a una conducta de defección del otro jugador, la mejor estrategia es la defección. Un juego de estas características está indeterminado en su resultado final, ya que la

elección del mejor curso de acción<sup>(6)</sup> depende de la opción que asuma el otro jugador.

Aquí debemos introducir otro concepto de relevancia en el análisis de juegos, el concepto de estrategia mixta. Hasta el momento hemos considerado que ante cada situación los jugadores tienen determinadas opciones a elegir y que el resultado final no depende solamente de la estrategia elegida sino de la configuración que surge de la combinación de las estrategias propias y ajenas. Este cruce es la intercepción de lo que se denominan las estrategias *puras* de los jugadores. Ahora bien, al realizar la elección de las mismas los jugadores no tienen por qué restringirse sólo a una de ellas, sino que pueden utilizar un *mixed* del conjunto disponible. Esto sucede en realidad siempre que no hay una estrategia pura que se imponga a todas las demás, estrategia con la que se obtiene el máximo de ganancias o por lo menos el mínimo de pérdidas. Esta situación es conocida como un juego con un *punto de silla*, la cual es muy difícil de encontrarse en las situaciones reales usuales, por lo que adquiere importancia la determinación de las posibles estrategias *mixtas* seguidas por los actores. En este caso, al contar con sólo un orden de preferencias de las opciones y no poder asignar al fenómeno un nivel de condición mayor —con una métrica que permita resolver el sistema de ecuaciones implícito en la matriz de pagos— debemos analizar cualitativamente el fenómeno, teniendo presente que lo central es estimar con qué probabilidad cada uno de los jugadores aplicará una u otra estrategia *pura*. Resulta importante, además, ver cómo estas probabilidades —complementarias en nuestro caso de dos estrategias posibles para cada actor,  $p$  y  $1-p$ ,  $q$  y  $1-q$ — evolucionan en un juego iterativo en el que se logran estrategias cooperativas que lleven  $p$  y  $q$  tendencialmente a 1 por efecto de la mutua confianza de ambos jugadores.

---

(6) Lo paradójico de la situación está en que si bien ambos jugadores son conscientes que el mayor beneficio lo obtienen de la cooperación mutua, tienen sobre sí la amenaza de defección del otro actor, que trae como consecuencia que la mejor conducta a seguir en ese caso sea también la defección, con lo cual la defección preventiva puede ser un factor que lleve a ambos a una posición peor de la que es posible obtener si se confía en el otro actor. Lo que se quiere remarcar es que la cooperación mutua es una relación que se construye sobre la confianza recíproca y no un resultado imperativo de ecuaciones racionales de costos y beneficios. Será pues, necesario analizar las matrices de aprendizajes que se van conformando en el proceso mismo para poder determinar su estabilidad, su potencialidad de profundización y su posterior evolución en el tiempo hacia formas más equitativas de integración.

### e) La estructura del juego.

La estructura del juego analizado es básicamente similar a la del dilema del cazador<sup>(7)</sup>, que a diferencia de la del dilema del prisionero no tiene una solución dada, para la ejecución de una partida sin repetición. Dos precisiones son necesarias. En primer lugar, no es exactamente la misma estructura, ya que mientras que la real tiene para los actores el siguiente ordenamiento completo CC DD CD DC, el ordenamiento teórico del dilema del cazador es CC DC DD DC. Las diferencias surgen de las consideraciones políticas que llevan en nuestro caso a que los actores no se comporten de manera sólo egoísta, sino que tengan en cuenta los problemas de prestigio que sus conductas generan. El nudo de esta cuestión se encuentra en la aceptación como más beneficiosa de la opción de Cooperación-Defección frente a la de Defección-Cooperación, opción que se da porque el mantenimiento de una postura de altruismo, en situación de fracaso del proceso es más rentable políticamente que pagar los costos de ser el causante de que el mismo se aborte<sup>(8)</sup>. Esto es debido a que la integración sólo es viable con la cooperación conjunta de todos los actores, la que impide la obtención de beneficios atrayentes para una de las partes a través de conductas egoístas, abusivas de la cooperación del otro participante. Marcada esta distinción específica y acotada la similitud esencial de ambos tipos de situación, se debe reseñar que esta estructura de juego tiene la característica, de permitir un proceso tendencial de cooperación entre los actores –producto de la indeterminación de una estrategia predominante para cada actor–. Cooperación que, si el juego es iterativo, tiene mayores posibilidades de realización que si nos encontramos en la clásica situación del dilema del prisionero, aún con existencia de iteración en juegos sucesivos.

En el sustrato de la consideración de una situación tendencialmente cooperativa se encuentran dos factores: por un lado, la asignación a la *sombra del futuro* de una importancia fuerte y, por otro, la de considerar

---

(7) Similar en cuanto la cooperación es preferida a la defección frente a la cooperación del otro actor. Inversamente la defección es preferida a la cooperación frente a la defección del otro.

(8) Esta apreciación se funda en la participación del cuarto actor de este proceso –el doméstico– que se suma a los dos centrales del mismo y al contexto internacional que actúa sobre el proceso analizado. La importancia de este actor está en los juegos internos que se desarrollan en cada uno de los sistemas políticos implicados y que hacen que por la vía de la búsqueda de la legitimación de los elencos gubernativos participantes las políticas a aplicar estén condicionadas y limitadas en sus opciones.

que estamos en un proceso cada vez más intenso, en el que a partir de una mayor interacción se logra construir la trama de confianzas mutuas básicas para la cooperación supranacional. Con respecto al primer factor las situaciones de crisis que se abaten sobre los países de la subregión conspira contra su relevancia en la medida de que los factores coyunturales dictan las medidas político-económicas de emergencia pero, a su vez, la no resolución de bloqueos comunes a los sistemas económicos de todos los países involucrados incentiva la búsqueda de alternativas futuras que destraben las situaciones actuales y, por lo tanto, los escenarios futuros y los beneficios que en ellos se obtengan son considerados en la actualidad a la hora de evaluar prospectivamente los cursos de acción a seguir.

Otra acotación importante sobre este desarrollo iterativo del proceso, es que no se basa en una lógica de *suma cero*, sino que, por el contrario, permite en determinadas configuraciones la ganancia conjunta de los participantes –la cooperación mutua– o situaciones de saldo neto negativo, ya sea porque el proceso genera pérdidas a uno de los actores, sin contrapartida de ganancias del otro actor, o incluso por pérdidas conjuntas de ambas partes.

El desarrollo planteado está influido por los condicionantes internos de cada país inserto en la subregión. También es importante destacar la influencia del contexto internacional en esta dinámica subregional. Como forma de simplificar la estructura analítica utilizada, se considera el contexto internacional como un *tercer actor* interviniente, sin desagregarlo. Ello no significa desconocer la importancia de los EE.UU., o el papel de la Comunidad Europea en su conjunto o de sus miembros por separado en la subregión. Se tomará, pues, la resultante de esas interacciones como un solo jugador a incorporar en el análisis. Si se considera el proceso de integración subregional con sus impulsos eminentemente internos, y al medio externo como neutro o con incidencia positiva casi insignificante, o en una postura de rechazo del proceso, se presentan seis situaciones posibles:

- a) Integración cooperativa sin hostilidad del medio ambiente.
- b) Integración cooperativa bajo condiciones adversas.
- c) No integración unilateral por causas endógenas.
- d) No integración unilateral por incidencia exógena negativa.
- e) No integración por mutuo acuerdo, sin influencia externa.
- f) No integración por mutuo acuerdo con incidencia exógena negativa.

Las fuerzas internas que están en la dirección del logro de la integración subregional son de dos tipos:

- a) Las que actúan sobre la voluntad cooperativa de las partes.
- b) Las que neutralizan los factores externos negativos o incluso logran potenciar los impulsos exógenos en una dirección convergente con los intereses subregionales de conformación de un espacio político y económico más amplio.

A su vez con respecto a las fuerzas externas que inciden sobre el proceso de integración es importante distinguir:

- a) Las que a partir de las relaciones bilaterales con los integrantes de la subregión inciden en las partes del proceso.
- b) Aquellas que actúan sobre la subregión en su conjunto.

La interacción de las distintas estrategias en estos dos niveles es lo que da, por un lado, el posicionamiento de cada parte en el proceso general y por otro, los límites y restricciones a que se ve constreñida la integración subregional.

En síntesis, Uruguay frente al proceso de integración iniciado por Argentina y Brasil en 1986, proceso que toma características cualitativamente distintas en la actual década, debe reposicionarse. Se han analizado las distintas estrategias posibles en esta situación, las escalas de preferencia de uno y otro actor así como las influencias externas posibles, concluyéndose que la posibilidad de concreción de un proceso integrativo crece en la medida que se da una interacción cooperativa entre las partes involucradas. Finalmente, es preciso hacer referencia a un punto central del trabajo: la primacía de una estrategia de integración asimétrica por parte de Argentina-Brasil para con Uruguay, por sobre una estrategia de integración simétrica –igualitaria entre Estados–. Este resultado está basado en la obtención de preferencias más altas por parte del actor complejo con el que Uruguay interactúa. Esto debe ser tenido en cuenta en términos de sus potenciales consecuencias, pero requiere una mayor profundización en la siguiente dirección: el no predominio de la estrategia asimétrica sólo se consigue a partir de la transformación de la matriz de pagos, y ésta está determinada por las preferencias de los actores, por lo que en última instancia son estas preferencias las que deben ser alteradas, y en particular las preferencias de Argentina-Brasil. Tal cambio debería llevar a que las preferencias número dos y cuatro subieran por sobre la primera y tercera. Ello no sólo revocaría el carácter dominante de la estrategia de integración asimétrica sino que además colocaría en una situación de similar fuerza a la estrategia de integración simétrica. No es necesaria la ocurrencia de ambos cambios en la escala de preferencias de este actor complejo que es Argentina-Brasil; basta que se trastoque uno de los dos

**ordenamientos posibles –el del primer par o el del segundo par de preferencias– para que la estrategia de la integración asimétrica ya no sea dominante.**

**El camino para el logro de un mejor posicionamiento en el continuo que va desde la integración simétrica a la integración asimétrica –casi dependiente– está fuertemente determinado por la desagregación del actor complejo ya operando dinámicamente –el proceso de integración bilateral argentino-brasileño– y por la relación que se establezca con los otros socios de la subregión –Paraguay–, de la región –Chile e incluso EE.UU.– o del sistema internacional más general –Comunidad Europea–. El predominio de una lógica simétrica de integración merece ser analizado con más detenimiento, pues forma parte de una evaluación más general de los escenarios de integración posibles, escenarios en los cuales las relaciones bilaterales, e incluso trilaterales, y la reconstitución de las alianzas entre los cuatro actores –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay–, con sus diferentes pesos y capacidades de redistribución de los beneficios comunes, deben reconstruirse y en buena medida imaginarse.**



## V. Conclusiones

A lo largo del trabajo se ha expuesto el dilema del Uruguay frente al proceso de integración subregional. El conjunto del mismo lo dividimos en tres ejes temáticos que se relacionan entre sí para responder a ese interrogante inicial. Los tres ejes se refieren a la relación del Uruguay con la subregión en el desarrollo histórico de la política exterior; las actitudes de los actores internos y del gobierno tanto en la toma de decisión como en la prioridad del tema en la agenda gubernamental; y finalmente la dimensión externa del proceso en donde se articulan y cruzan las preferencias de los países participantes en el proceso.

En el primer núcleo se constata que el país ha oscilado en su comportamiento internacional entre un aislacionismo y un activismo mesurado. Las dos variables que permiten *ordenar* esas oscilaciones se relacionan con la definición de un orden regional y el desarrollo nacional. Son justamente las insuficiencias en este último rubro las que propulsan al país a tener una mayor inserción continental desde los sesenta. La cooperación que se incrementa a partir de esa década no está exenta de conflictos y tensiones, tanto por los cambios de regímenes que se suceden, como por contenciosos subregionales e internacionales y demandas del sistema internacional. Sin embargo en el país se fortalece durante las últimas décadas una racionalidad diferente a la imperante hasta el momento, que permite pensar al Uruguay inserto en otra dimensión espacial.

El segundo eje analiza la relación entre las posiciones de determinados sectores y la toma de decisión favorable a la incorporación por parte del gobierno. Esta decisión y la aceptación por parte de Argentina y Brasil para que Uruguay se incorporara al proceso, desencadenaron una instancia de debates de distintos actores y sectores implicados. Esta etapa diferencia claramente al Uruguay de fines de los ochenta del país de comienzos de los noventa, aun cuando es indudable como señala el trabajo, que el anterior gobierno tuvo una política participativa en el proceso de integración subregional (Bizzozero, L.-Luján, C., 1990). El pasaje

de un *umbral* en el proceso no solamente está reflejado en los debates de las élites y sectores implicados, sino que también responde a las reacciones del gobierno, al incluir el tema en la agenda, al crear canales de expresión pública y modificar determinadas estructuras institucionales previendo futuras negociaciones en materia de políticas sociales.

La prioridad del tema en la agenda gubernamental, la importancia asignada por el gobierno a determinadas modificaciones institucionales, la aproximación entre distintos sectores productivos entre sí, el acercamiento entre grupos sociales y la creación de canales de expresión pública por parte del gobierno, permiten adelantar determinadas conclusiones aplicables al Uruguay en tanto país de menor capacidad en relación a sus vecinos.

Finalmente el tercer eje se remite al análisis de las preferencias y estrategias posibles en la subregión para Uruguay y sus vecinos. El punto de partida, es que Uruguay y Paraguay en tanto países de menor capacidad deben definir sus respectivas orientaciones en base al *juego central* que realizan Argentina y Brasil. Esta primera aproximación permite analizar las preferencias de los países haciendo la distinción entre los que realizan el *juego central* y los países de menor capacidad. Posteriormente al definir las preferencias de los distintos países adjudicándoles un valor ordinal y al cruzar las mismas, llegamos a una matriz de pagos donde la estrategia dominante es la integración asimétrica de Argentina y Brasil en relación a Uruguay, frente a la integración simétrica o la no integración. Esta conclusión supone una estructura de juego donde los actores plantean una postura de base esencialmente cooperativa, contrariamente al clásico comportamiento que plantea el dilema del prisionero en una partida sin repetición.

Al culminar el análisis del conjunto del trabajo puede concluirse que el Uruguay ingresó efectivamente en el proceso de integración subregional, cruzando el umbral integrativo. A su vez, al incluir en el análisis el sistema interno, el internacional y la negociación subregional, hay una convergencia por la cual Uruguay se proyecta como país integrado. En el sistema nacional, los actores incidieron positivamente en el gobierno para su toma de decisión, el cual integró la temática en la agenda gubernamental. En la subregión la estrategia dominante apuntalada en las preferencias de los distintos actores se orienta hacia la integración. Finalmente en el contexto internacional, la orientación hacia la conformación de bloques geoeconómicos y el impulso de los Estados Unidos a la Iniciativa Bush para las Américas, acotan los márgenes de alternativas posibles en términos de la disyuntiva cooperación-defección.

## **Bibliografía**

- ALBONETTI, A. (1963)** "Préhistoire des Etats-Unis d'Europe", París, Francia.
- BARROS CHARLIN (1980)** "La reestructuración de la ALALC", Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Ed. Universitaria, Santiago de Chile, Chile.
- BARROS CHARLIN (1987)** "Perfil del regionalismo latinoamericano", CINDA, IHEAL. Manual de Integración latinoamericana, Caracas, Venezuela.
- BIZZOZERO, L. (1980)** "L'intégration du Bassin de la Plata: nouveau facteur de viabilité de l'Uruguay?", Universidad Libre de Bruselas. Bruselas, Bélgica.
- BIZZOZERO, L. (1987)** "Definición del Uruguay internacional y transiciones democráticas en el siglo XX", *Cuadernos del CLAEH*, núm. 44., Montevideo, Uruguay.
- BIZZOZERO, L. - LUJAN, C. (1990)** "La política exterior del Uruguay durante el gobierno de transición (1985-1990)", Mimeo, CEIPOS. Universidad de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- BOERSNER, D. (1982)** "Relaciones internacionales de América Latina", Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- COLOMER, J. (1990)** *El arte de la manipulación política*, Editorial Anagrama, Barcelona, España.
- CORLAZZOLI, P. (1987)** "Los regímenes militares en América Latina. Estructuración e ideología en los casos de Brasil, Chile y Uruguay", Nuevo Mundo, Montevideo, Uruguay.

- DEUTSCH, K.-BURRELL, S. et alt. (1966)** "Integración y formación de comunidades políticas", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- GREÑO VELASCO, E. (1976)** "Uruguay: del Tratado del Río de la Plata a los acuerdos de Rivera", *Revista de Política Internacional de España* núm. 143, Madrid, España.
- KAPLAN, M. (1989)** *Integración regional: un camino posible*, FESUR, F.C.U., Montevideo, Uruguay.
- MAIRA, L. (1982)** *América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana*, DESCO, Lima, Perú.
- METHOL FERRE, A. (1971)** *El Uruguay como problema*, EBO, segunda edición, Montevideo, Uruguay.
- OYE, K. (1985)** "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies", *World Politics*, octubre, Estados Unidos.
- PEREZ, R.-BIZZOZERO, L. (1987)** "A política internacional do Uruguai na democratização", *Revista Contexto Internacional*, núm. 4-5. Instituto de Relações Internacionais. Pontificia Universidade Católica. Rio de Janeiro, Brasil.
- SARACHAGA, D.-VERA, T. (1989)** "Sector externo: oportunidades y riesgos" FESUR, F.C.U. Montevideo. Uruguay.
- SCHMITTER, P. (1977)** "Intercambio, poder y lealtad en la integración internacional: nuevas perspectivas de teoría y medición", *Integración Latinoamericana* núm. 10. enero- febrero. Buenos Aires, Argentina.
- TAMAMES, R. (1965)** "Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo", Iber-Amer., Madrid, España.
- ZEBALLOS, C. (1986)** "Aspectos generales de los acuerdos de complementación económica celebrados por Uruguay con Argentina, Brasil y México.", CIEDUR, Montevideo, Uruguay.

## Indice

I.		
Introducción	<i>iii</i>	
II.		
La integración: una aproximación reciente de la política exterior uruguaya	5	
III.		
Actores y sectores frente al proceso de integración	9	
IV.		
La integración subregional como un juego estratégico	15	
V.		
Conclusiones	31	
Bibliografía	33	

**URUGUAY Y LA INTEGRACION EN LA SUBREGION.  
ENTRE EL DESAFIO Y LA NECESIDAD DE  
SUPERVIVENCIA.**

Publicación de la Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República

**Autores** Lincoln Bizzozero  
Carlos A. Luján  
1ra. Edición 1992

**Composición,  
diagramación y  
diseño** G. Apoyo Gráfico

**Impresión** Valgraf

**Diseño de carátula** Escuela Nacional de Bellas Artes

**Depósito Legal** 253563  
Edición amparada en el Art.79 Ley 13.349  
Comisión Nacional del Papel