

Serie

Documentos de Trabajo

La política exterior en los nuevos regionalismos.
El Uruguay de los noventa

Lincoln Bizzozero

Documento de Trabajo N° 36
1998



Universidad de la República
Facultad de Ciencia Sociales
Unidad Multidisciplinaria

LA POLITICA EXTERIOR EN LOS NUEVOS REGIONALISMOS

El Uruguay en los noventa¹.

Lincoln Bizzozero (2)

I) Las políticas exteriores regionales en la globalización

El objetivo de este trabajo consiste en analizar la adecuación y cambios que se procesaron en la política exterior de Uruguay, en tanto respuesta del país a las transformaciones del sistema internacional. Para llegar a este punto, se busca introducir las modificaciones que se procesaron en el sistema internacional en tanto variables contextuales y factores que condicionan la política exterior de Uruguay (y de otros Estados del planeta)³. Para ello se hace hincapié en uno de los factores, los nuevos regionalismos, que han pasado a ser un elemento del sistema internacional contemporáneo, aun cuando también han conformado una respuesta que ha surgido desde los Estados frente a los cambios. Por la importancia estratégica de Uruguay en el punto de encuentro histórico de los dos imperios ibéricos en América latina, y su ubicación en la Cuenca del Plata, el ingreso de los nuevos regionalismos como respuesta a la inserción competitiva, constituye un factor crucial en cuanto a la formulación de la política exterior y la definición de prioridades.

Para ingresar al tema de análisis, se comienza ubicando los cambios que se procesaron en el sistema internacional entre los que debe incluirse a los nuevos regionalismos, y la especificidad de las respuestas de las políticas exteriores. El segundo apartado presentará la configuración y definiciones de la política exterior de Uruguay frente al sistema internacional. En la tercera sección se esbozarán las características y definiciones planteadas por la política exterior de los últimos gobiernos en relación a

¹ Este trabajo constituye un producto actualizado de dos proyectos en que participara. El proyecto "*Foreign Policy and Regionalism in the Americas*", coordinado por Gordon Mace y Jean-Phillippe Thérien (Univ. Laval, Québec-Univ. Montréal) fue culminado en 1995. El proyecto "*The New Regionalism and the International System. Implications for Development and Security*" coordinado por el Prof. Björn Hettne de la Universidad de Gotemburg realizado en el marco de UNU/WIDER, fue completado en 1996. El trabajo constituye un nexo entre sub-áreas y temas de prioridad del Programa, ya que trata específicamente la política exterior de Uruguay frente a los nuevos regionalismos.

² Coordinador del El Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

³ Señalo la idea de que metodológicamente se puede analizar el surgimiento de los nuevos regionalismos en las políticas exteriores de *varios* Estados del planeta y no de *todos*, porque existen diferencias entre los Estados en materia de recursos de poder, tiempos civilizatorios y objetivos temporales, que descarta una misma consideración para todos los países. En materia de recursos de poder esa consideración metodológica se expresa en que hay Estados que son menos vulnerables a la interdependencia y son ordenadores del sistema; desde el punto de vista de los tiempos civilizatorios se plasma en que varios Estados y regiones del planeta tienen como horizonte la tierra y la frontera; y finalmente en lo que concierne a los objetivos temporales, hay Estados que no tienen planteada la internacionalización entre sus objetivos temporales.

los cambios del sistema internacional. En particular, se examinarán las definiciones en las prioridades temáticas y regionales en lo que se refiere a la seguridad y el desarrollo. La apertura analítica que posibilita visualizar los cambios en las prioridades e instrumentos que se procesaron frente a determinadas variables, permitirá encarar directamente las características que tiene la participación de Uruguay en el Mercosur. Finalmente se plantearán algunas conclusiones tentativas sobre la incorporación del Mercosur como referente en la formulación de la política en Uruguay y su relación con los debates que ha tenido el país en la relación con el sistema internacional.

La década de los ochenta estuvo signada por el pasaje abrupto de un sistema bipolar heterogéneo en el plano político estratégico a un sistema homogéneo, supervisado por Estados Unidos como potencia principal. La transición comenzó a efectivizarse a mediados de la década, pero se aceleró hacia fines de la misma y tuvo su definición simbólica con la caída del muro de Berlín. Las consecuencias de esta modificación en el plano político-estratégico del sistema internacional repercutieron en el plano económico, con una aceleración de los procesos regionales de integración por una parte y la profundización del debate sobre el sistema de comercio internacional por la otra.

La vinculación con el proceso de globalización, mediante el cual se produce un movimiento de los mercados nacionales hacia los internacionales, ha constituido el supuesto de base de los nuevos regionalismos en los años noventa. Este movimiento ha originado en el regionalismo impulsado por Estados Unidos en América del Norte debates ideológicos; un posicionamiento y propuestas de los partidos políticos; y la participación de distintos sectores sociales, así como la emergencia de nuevos grupos relacionados con los temas de la agenda actual del sistema internacional⁴.

La relación entre la globalización económica, el renovado multilateralismo y los procesos regionales, están pautando los contenidos y características de la evolución de los Estados en el sistema internacional. La ebullición de procesos de cooperación económica, de libre comercio y de integración, no tienen al respecto los mismos objetivos, instrumentos y modalidades orientadoras. Por otra parte, estos distintos movimientos debemos ubicarlos en el contexto de un debate internacional, donde algunos acontecimientos como el Acta Unica Europea de 1986, el acuerdo de Maastricht, la estrategia de Japón al buscar el desarrollo del espacio articulado en el sudeste asiático, la firma del acuerdo Estados Unidos-Canadá primero y posteriormente del Tratado de Libre Comercio entre ambos y México el 12 de agosto de 1992, son muestras del nuevo dinamismo de la integración con la configuración de grandes espacios económicos que ofrecen mayor estabilidad relativa.

⁴ El referente ideológico se ha expresado en el debate europeo vinculado a la aprobación del Tratado de Maastricht y en las elecciones anticipadas en Canadá por la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La percepción y propuestas de los partidos políticos frente al cambiante escenario internacional ha dado origen a análisis que incorporan esta dimensión. Un ejercicio de interés resulta de incorporar determinados ejes de definición programática en las propuestas de los partidos políticos frente a los nuevos regionalismos y analizar los posibles núcleos de aproximación político supranacional. Véase como ejemplo de este ejercicio de reflexión el trabajo de Lincoln Bizzozero "Los partidos políticos de Canadá y México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte" Buenos Aires, *Integración Latinoamericana* n° 204, octubre 1994.

América Latina ha respondido activamente a este posicionamiento estratégico vía regionalismos, a través de distintos mecanismos, que fueron incentivados por la Iniciativa para las Américas. Entre los distintos mecanismos utilizados en América Latina, algunos fueron reactivados, como el Pacto Andino y el proceso de integración en América Central y otros surgieron como respuesta a una necesaria inserción internacional. Entre estos últimos, se encuentran el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), el Grupo de los Tres, los acuerdos de libre comercio de Chile y México y la iniciativa para conformar una zona de libre comercio en América del Sur, propuesto por Brasil.

Los procesos de integración constituyen una de las respuestas de los Estados a los cambios procesados en el sistema internacional. A través de los mismos, se busca una inserción activa por la vía de una nueva modalidad de desarrollo. Las características y los contenidos de estos procesos van a depender en definitiva de las propuestas de los Estados y de su capacidad de articular medidas y pautas cooperativas entre los mismos.

El hecho de que en la articulación entre la globalización política y económica con las distintas unidades del sistema, surjan distintos regímenes internacionales, mecanismos bilaterales específicos y dinámicas estatales diferenciadas, muestra la especificidad de las políticas exteriores de los Estados en las respuestas a los cambios procesados. De ahí que se le otorgue importancia al análisis de las políticas exteriores, en tanto indicador de las diferentes inserciones al sistema internacional⁵.

En Uruguay, el inicio de la década de los noventa estuvo acompañado por la solicitud de ingreso al proceso de integración entre Argentina y Brasil. La decisión se debió procesar con premura, como consecuencia de la modificación de los objetivos y plazos en la integración argentino-brasileña⁶. La solicitud fue realizada por el Canciller de la República, Héctor Gros Espiell, mediante una "protesta" diplomática, luego de consultas con el Presidente de la República y de que algunos sectores empresariales hicieran llegar su preocupación⁷. La admisión de la "protesta" diplomática por parte de Argentina y Brasil, llevó a la inclusión de Paraguay y Uruguay en el proceso de integración, lo cual

⁵ Resulta de interés al respecto el debate sobre la inevitabilidad de la mundialización que se dió en Londres organizado por el Instituto Europeo de la London School of Economics and Political Science, donde pudieron dar sus puntos de vista los editorialistas del *Financial Times* y de *Le Monde Diplomatique*. Véase una presentación de los distintos puntos de enfoque en *Le Monde Diplomatique*, París, junio 1997.

⁶ El objetivo pasó de la cooperación a la conformación de un mercado común. El cambio de objetivos repercutió en los instrumentos definidos: así se definió un programa de liberación comercial con un cronograma definido y se abandonó el sistema de protocolos. Por otra parte, en la reunión de Buenos Aires se fijaron plazos más breves para alcanzar el mercado común. Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, con los objetivos y plazos definidos, fue inscripto en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como Acuerdo de Alcance Parcial n° 14. De esta manera el acuerdo se legitimó frente a los demás socios de ALADI y permitió que los contenidos del acuerdo no se extendieran a los otros países vía cláusula de la Nación Más Favorecida.

⁷ En particular fue relevante la participación de la Cámara de Industrias del Uruguay al respecto. Véase el semanario *Búsqueda* n° 548 del 9 de agosto de 1990. Por otra parte, otros sectores hicieron oír su posición como la Unión de Exportadores de Uruguay. Véase al respecto la revista *Estrategia* n° 37 del 30 de agosto de 1990 y el Semanario *Crónicas Económicas* de agosto de 1990.

derivó en definitiva en la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 y en la concreción del Mercado Común del Cono Sur.

Si bien la decisión de ingresar plenamente al proceso de integración subregional estuvo condicionada por el convenio entre Argentina y Brasil, que excluía de sus beneficios a terceros países por un período de cinco años, apresuró los resultados de un debate que ya estaba planteado en Uruguay, sobre las modalidades de inserción en el mundo⁸.

La definición actual de la política exterior uruguaya en relación al tema regional, no resulta solamente de una reacción frente a los cambios en el sistema internacional y de la condicionalidad proyectada por los países vecinos (Argentina y Brasil). Más bien debemos ubicar el novedoso fenómeno de inserción subregional en un ciclo de apertura internacional y de búsqueda de un perfil para que el país defina una política exterior diferente. En definitiva, para Uruguay, la decisión de integrarse al proceso regional, fue el fruto de la conjunción de una manera de ver el mundo por parte de los actores nacionales y de condicionalidades externas. Esta manera de ver el mundo llevó a que distintas "micro-decisiones" coincidieran y apoyaran la solicitud de ingreso⁹.

La decisión de incorporarse al proceso de integración subregional por parte de Uruguay, culminó con una polémica sobre el grado de apertura, sobre las modalidades de la misma y sobre las prioridades regionales. En el próximo punto se analizarán los distintos debates internos y etapas del país en sus relaciones con el sistema internacional. Esta aproximación posibilitará ubicar al Uruguay en su relación con el sistema internacional y de ahí extraer los principales ejes de referencia que posibilitan una comprensión de esta transición de fin de siglo.

II) La política internacional de Uruguay: la manifestación de un socio pequeño estratégico

La incidencia del sistema internacional en la política exterior de Uruguay tuvo en su desarrollo algunas peculiaridades. La primera particularidad en la relación entre un sistema exógeno y uno endógeno tiene relación con el nacimiento de Uruguay como Estado. Uruguay nació como consecuencia de la interven-

⁸ La exclusión por cinco años planteada en el Tratado entre Argentina y Brasil, es contraria al espíritu y letra del Tratado de Montevideo de 1980, creador de la Asociación Latinoamericana de Integración. Entre los instrumentos para alcanzar el mercado común regional, se señala la posibilidad de llegar a acuerdos de alcance parcial, que no involucren a todos los miembros, siempre que se incluyan algunas condiciones, entre las cuales, se encuentra, la de que los acuerdos parciales estén abiertos a los demás miembros de ALADI.

⁹ Véase Lincoln Bizzozero-Carlos Luján *"Uruguay y la integración en la subregión: entre el desafío y la necesidad de supervivencia"* Documento de Trabajo 1/92, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1992. En ese trabajo se emplea la categoría conceptual de traspaso del umbral por parte de los actores nacionales, que proviene de los enfoques teóricos de Karl Deutsch para señalar esa convergencia de "micro-decisiones".

ción inglesa frente a la inestabilidad regional provocada por la definición de los límites coloniales entre España y Portugal, posteriormente heredada por Argentina y Brasil. La balcanización territorial que permitió el surgimiento del Uruguay, tuvo en sus inicios como consecuencia, una indefinición de los límites interno/externo, debido a una internacionalización de la política exterior ¹⁰.

La segunda particularidad tiene conexión con la afirmación del Estado y la confirmación de una identidad nacional. La afirmación de un Estado que se va procesando hacia fines del siglo pasado, a partir de los setenta, favoreció una separación del ambiente externo y el desarrollo de una diplomacia articuladora de determinados principios internacionales, como el de no intervención en los asuntos internos¹¹.

Finalmente en esta relación entre el sistema internacional y el nacional, con la consiguiente manifestación en la política exterior, a partir de los años sesenta de este siglo, el agotamiento del período de sustitución de importaciones, planteó una apertura vinculada a la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo. En los últimos años de este período, convergieron las demandas internacionales con propuestas endógenas que han procesado por distintos mecanismos la necesidad de cambios.

Estas tres etapas en la relación Estado-sistema internacional, tuvieron distintos procesamientos históricos y marcaron los debates sobre la inserción del país ¹². Los inicios del Uruguay en tanto Estado estuvieron definidos por el poder hegemónico de la época. Este surgimiento de Uruguay como Estado-frontera entre dos gigantes, condicionó las relaciones externas del país con matices intervencionistas e internacionalistas durante las primeras décadas de existencia.

Algunos hechos históricos que pautaron esa permeabilidad interno-internacional en Uruguay en los inicios de su vida independiente fueron: la diplomacia londinense en el área; la Convención Preliminar de Paz de 1828 que promovió y garantizó la independencia uruguaya; los vínculos suprafronterizos de los partidos políticos argentinos, brasileños y orientales; los conflictos en la Cuenca del Plata entre los que ubicamos la clausura o apertura de los ríos, la contienda entre federales y unitarios y el derrocamiento de Rosas; la Guerra Grande de 1839-1851, el Tratado de la Triple Alianza; la inter-

¹⁰ La bibliografía histórica sobre este período es abundante. Desde la perspectiva de la política internacional de Uruguay, los análisis no son numerosos. En esta dirección, constituyen referencias ineludibles, Luis Alberto de Herrera "*La formación histórica rioplatense*" Ed. Coyoacán, Buenos Aires, 1961; del mismo autor "*El Uruguay internacional*" primera ed. en 1911, Cámara de Representantes, Montevideo, 1988; y Eduardo Víctor Haedo "*El Uruguay y la política internacional del Río de la Plata*" Ed. Universidad, Buenos Aires, 1974.

¹¹ Esta afirmación nacional es analizada en el plano económico en el libro de M. J. Finch "*A Political Economy of Uruguay since 1870*" St. Martin's Press, New York, 1981 y por José C. Williman "*Historia económica del Uruguay*" 2 tomos, Ed. Fin de Siglo, Montevideo, 1994.

¹² Al respecto puede consultarse el artículo de Lincoln Bizzozero "La política exterior de Uruguay en una perspectiva histórica" en revista *Síntesis* n°13, Madrid, enero-abril 1991. Sobre la viabilidad e involucramiento puede consultarse el libro de Methol Ferré "*El Uruguay como problema*" EBO, Montevideo, 2ª ed. 1971. La dimensión interno/internacional del debate puede visualizarse en el artículo de Carlos Real de Azúa "Política internacional e ideología en Uruguay" en C. Real de Azúa "*Escritos*" Ed. Arca, Montevideo, 1987.

vención de Brasil en Uruguay y la Guerra del Paraguay ¹³. Esta primera etapa histórica en las relaciones Uruguay-subregión-sistema internacional, abrió el debate sobre la viabilidad del Uruguay.

A partir de 1870 en que comenzó una nueva etapa y hasta fines de la década de los treinta, el Uruguay procesó un retraimiento del escenario regional e internacional. El aislacionismo de la acción externa caracterizó el comportamiento exterior del gobierno, vinculado con el Partido Colorado desde comienzos del siglo XX. La idea de pertenencia a una nación que se obtuvo a principios de siglo, luego de una importante inmigración europea, la prosperidad que se obtuvo como resultado de un eslabonamiento adecuado con Inglaterra como productores-exportadores de materias primas y el buen rendimiento del modelo político, propulsaron la idea de que el aislacionismo y la diferenciación del espacio circunvecino eran objetivos de política exterior que permitieron las realizaciones señaladas ¹⁴.

La guerra civil española y la segunda conflagración mundial sacaron al Uruguay del modelo "hacia adentro". El sistema político internacionalizó el debate y de nuevo las opciones e instrumentos dependieron de las propuestas de cada partido. Sin embargo, con posterioridad a la segunda guerra mundial se volvió a un modelo de retraimiento regional y de buenas relaciones con los países del "centro". Este modelo imperó en términos políticos hasta los años setenta, en que los regímenes de seguridad nacional propulsaron una coordinación represiva desde el Estado lo cual propulsó una respuesta regional desde la sociedad civil y el sistema político.

El tercer período que se inició en los sesenta y que definió una nueva apertura del espacio nacional al ambiente externo, está circunscripto por distintos acontecimientos cuyo eje central ha sido el modelo de desarrollo. Entre los distintos acontecimientos que influyeron en la apertura y en el consiguiente debate, se pueden señalar: la inclusión del desarrollo como tema de la agenda por parte de Naciones Unidas; los procesos de integración que se iniciaron; los golpes de Estado autoritarios que signaron la década de los setenta bajo la bandera de la seguridad nacional y las fronteras ideológicas; las restauraciones democráticas facilitadas por el cambiante escenario internacional y por el apoyo de las democracias occidentales particularmente europeas ¹⁵.

¹³ Esta sistematización de acontecimientos cuyos contornos no tienen una definición precisa en relación a lo "nacional" o "estatal" fue planteada en el artículo de Lincoln Bizzozero-Romeo Pérez Antón "A política internacional do Uruguai na democratização" en Revista *Contexto Internacional* n° 4/5, Instituto de Relações Internacionais, Pontificia Universidade Católica, Rio de Janeiro, Brasil, 1987.

¹⁴ El "modelo nacional" alcanzó su expresión con los gobiernos batllistas de comienzos de siglo. Al respecto puede consultarse, Milton Vanger "The Model Country: José Batlle y Ordoñez of Uruguay (1907-1915)" Brandeis University Press, Hanover 1980; y Benjamin Nahum "La época batllista (1905-1929)" EBO, Montevideo, 1984. Las características de la sociedad uruguaya derivadas de sus distintas variables pueden leerse en Aldo Solari "Estudios sobre la sociedad uruguaya", Arca, Montevideo, 1964.

¹⁵ La relación entre el período autoritario y su sustento ideológico puede leerse en Pablo Corlazzoli "Los regímenes militares en América Latina. Estructuración e ideología. Los casos de Brasil, Chile y Uruguay" Ed. Nuevo Mundo, Montevideo 1987. Sobre la transición democrática existe una literatura abundante, entre la cual puede citarse: Guillermo O'Donnell-Philippe Schmitter-Laurence Whitehead (eds) "Transitions from Authoritarian Rule: Latin America" John Hopkins University Press, Baltimore, 1986; Charles Gillespie et al. (eds) "Uruguay y la democracia" 3 vols., The Wilson Center-EBO, Montevideo, 1985

En esta sección se pautaron las principales etapas del país en su política internacional. Se sistematizaron tres etapas desde los inicios del país en su vida independiente hasta los años setetenta. Es a partir de los ochenta con los cambios de régimen que se procesaron en los países de la subregión del Cono Sur, que coincidieron con el impulso transformador de las modificaciones del sistema internacional, que se plantearon nuevas modalidades de política. Estas tres etapas marcaron en sus momentos debates que circunscribieron la política internacional de Uruguay: la viabilidad del país; el grado de involucramiento y de apertura con el sistema internacional; y el modelo de desarrollo a seguir.

En esos últimos treinta años se han producido dos cambios de régimen, varios cambios de gobierno luego de elecciones y tres rotaciones de partidos en el gobierno. Ese conjunto de acontecimientos han pautado transformaciones en la política exterior uruguaya y diferencian este período de la estabilidad política de las primeras décadas del siglo.

III) Seguridad y desarrollo en el diseño de la política exterior contemporánea

En la sección anterior se plantearon las tres etapas en que puede dividirse la historia de la política internacional de Uruguay y los debates que distinguieron las mismas. En esta parte se planteará la relación existente entre los cambios que se produjeron en el ambiente internacional (tecno-productivos, económicos, políticos, ideológicos y culturales) y la formulación y prioridades asignadas en la política exterior uruguaya. Para ello se analizarán en particular dos variables -seguridad y desarrollo- en el período que comienza con el cambio de régimen en 1985. Por razones metodológicas, se abundará en los gobiernos de transición y consolidación democrática (1985-1994), aun cuando se señalarán algunos aspectos del actual gobierno del Presidente Julio María Sanguinetti¹⁶.

Las últimas dos décadas estuvieron marcadas por cambios externos e internos que incidieron diferentemente en la política exterior uruguaya. En cuanto a los cambios internos, ellos tuvieron relación con los cambios de régimen (democrático a autoritario en 1973 y autoritario a democrático en 1985) y de gobierno (1985, 1990, 1995). Los cambios externos se aceleraron en la década del ochenta, por lo que afectaron en particular a los últimos gobiernos democráticos en Uruguay: los dos períodos del Presidente Julio María Sanguinetti del Partido Colorado (1985-1989; y el actual a partir de 1995), y el del Presidente Luis Alberto Lacalle del Partido Nacional (1990-1994).

¹⁶ Para ser justos en el análisis no hacemos un estudio abarcativo de las tres administraciones en esta sección. Ello sería metodológicamente incorrecto, ya que habría que comenzar haciendo la distinción del cambio que se produjo con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto y las nuevas consideraciones de política que se introdujeron con el inicio de las negociaciones en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y el acuerdo marco con la Unión Europea. En cambio en la sección siguiente, como se ubica en el marco de la política exterior frente al Mercosur (desde sus adentros, en la negociación paso a paso), incluimos un análisis abarcativo desde los inicios hasta el momento actual.

La política exterior del gobierno de transición democrático de Julio María Sanguinetti, que transcurrió entre 1985 y 1989, se vio afectada por el cambio de régimen autoritario a democrático y por las definiciones en temas económicos vinculadas al sistema internacional (deuda externa, comercio internacional). El cambio de régimen propició un viraje notorio en cuanto a los principios ordenadores (respeto de los derechos humanos, vigencia del derecho internacional) y las relaciones con la comunidad internacional. A su vez este viraje posibilitó otro rol de Uruguay en el sistema latinoamericano, lo cual tuvo resultados rentables desde el punto de vista diplomático (en particular con la organización de la Ronda del GATT). Para ello, las credenciales internacionales del Canciller Enrique Iglesias, fueron adecuadas para dirigir la transición en los asuntos externos¹⁷.

El contexto internacional fue funcional al cambio de régimen, y posibilitó una ampliación de los temas de la agenda, un posicionamiento diferente en asuntos de seguridad continental y un ajuste en las pautas de inserción económica internacional del país. En lo que concierne a la ampliación de los asuntos de la agenda, los mismos tuvieron relación con la crisis en América Central y con una consolidación institucional en temas económicos (deuda externa, comercio internacional). En ese sentido, Uruguay se encargó de la Secretaría Pro-tempore del Consenso de Cartagena y fue el primer país del Tercer Mundo en organizar una Ronda comercial del GATT.

El gobierno de transición democrático no buscó tomar partido en temas relacionados con la seguridad estratégica-global. Sin embargo, propició la conformación de un Grupo de Apoyo a Contadora en la crisis de América Central y se mantuvo en la posición de no favorecer la intromisión en los asuntos internos y regionales, auspiciando la colaboración latinoamericana.

Finalmente el gobierno de Julio María Sanguinetti no modificó la orientación de las variables macroeconómicas ni el modelo de desarrollo implementado desde mediados de los setenta. El retorno de la democracia favoreció una aproximación subregional que derivó en grupos de concertación política y económica y una mejor disponibilidad para los acuerdos comerciales bilaterales. A su vez el cambio de régimen facilitó algunos acuerdos bilaterales con países desarrollados y una recuperación de las exportaciones a la Comunidad Europea.

El gobierno de transición democrático definió una política globalista, montada sobre círculos concéntricos de prioridades. La proyección globalista se explicitó en la agenda internacional del país, que presentó cuatro núcleos temáticos fundamentales. En un primer nivel, se ubicó el relacionamiento con los Estados Unidos y los asuntos económico-financieros (deuda externa, GATT). En un segundo conjunto, se encontró el relacionamiento con la subregión y los temas del Atlántico Sur y Malvinas. En

¹⁷ Resulta de interés en relación a los cambios procesados en los principios ordenadores de la política exterior del gobierno de transición, con el Canciller Enrique Iglesias, que un apartado del libro de un autor de Estados Unidos esté titulado "The Search for Dignity and Markets". Véase Martin Weinstein "Uruguay. Democracy at the Crossroads" Estados Unidos, Westview Press. Boulder and London, 1988.

un tercer nivel se ubicaron las relaciones con el mundo desarrollado, en particular con la Comunidad Europea y España. En un cuarto conjunto se insertaron las relaciones con el resto de América Latina, URSS, China y países del Este. Este ordenamiento de temas no se diferenció sustancialmente del implementado por el régimen militar autoritario hasta 1984, salvo en lo que se refiere a la incorporación de China Popular a la agenda de materias, cuando se establecieron relaciones diplomáticas con el reconocimiento del Estado¹⁸.

El gobierno de consolidación democrático de Luis Alberto Lacalle, que transcurrió entre 1990 y 1994, modificó la proyección globalista de la anterior administración, instaurando una política exterior continentalista, de surcos definidos, que se ha reflejado en los otros temas y asuntos del quehacer internacional. Los surcos definidos de la política exterior del gobierno de consolidación democrática fueron: el regional con el Mercosur como ámbito de referencia; el continental-interamericano con prioridad en las relaciones con los Estados Unidos; el global-mundo desarrollado con preferencia en las relaciones con Europa Occidental; y finalmente el global-resto del mundo donde se perfiló prioritariamente China y posteriormente Rusia, para después ubicarse otros países sin mayor diferenciación.

Las modificaciones procesadas con el gobierno de Luis Alberto Lacalle en materia de relaciones externas y prioridades temáticas se reflejaron en las interacciones con el resto del mundo y en la implementación de políticas. Así en las relaciones con el resto del mundo, la Comunidad Europea tuvo durante el primer gobierno de Sanguinetti, una prioridad definida nacional, mientras con el gobierno de Lacalle, la prioridad estuvo subsumida en el ámbito del Mercosur. Por otra parte, la subregión fue priorizada como tal durante la política exterior del gobierno de Luis Alberto Lacalle.

La política exterior del actual gobierno, que representa el segundo mandato de Julio María Sanguinetti, ha replanteado una perspectiva globalista, pero desde el Mercosur como subregión. El ordenamiento de prioridades comienza en el Mercosur, y ha colocado en un segundo orden tanto las relaciones con los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como con la Unión Europea. En ese sentido, el referente del Mercosur es el que guía las negociaciones en el contexto del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y del acuerdo marco con la Unión Europea¹⁹. En un tercer orden se ubican Japón, China y los países del sudeste asiático. Finalmente el resto del mundo se diferencia por países de acuerdo a coyunturas políticas o económicas.

¹⁸ El reconocimiento de la República Popular China fue objeto de un debate nacional, que atravesó el espectro político. Al respecto, puede consultarse, Lincoln Bizzozero "*Uruguay y las dos Chinas. Definición de política exterior, toma de decisión y oportunidad de resolución*", PROSPEL, Santiago de Chile, 1989.

¹⁹ Los antecedentes, contenido y perspectivas del acuerdo marco Unión Europea-Mercosur puede leerse en Lincoln Bizzozero-Marcel Vaillant "Unión Europea y Mercosur. Integración de bloques comerciales: nueva y pragmática orientación en las relaciones Norte-Sur" Montevideo, *Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales* n° 10/95, diciembre de 1995.

El conjunto de prioridades político-estratégicas diseñadas por el actual gobierno de Julio María Sanguinetti, ha sido complementada con una reestructura interna de la Cancillería, donde se concretaron nuevas instancias orgánicas, entre las cuales cabe mencionar la inclusión de la Dirección General Integración y Mercosur, y el ascenso a Dirección de la Unidad de Promoción Comercial²⁰. La actual Dirección de Promoción Comercial tiene como función abrir la ventana del mundo a los empresarios y exportadores. La jerarquización de esta Dirección pauta los parámetros de esta nueva perspectiva globalista, donde las Embajadas están asumiendo un rol más "mercantil" y en la que toman importancia en el nivel económico regiones con un crecimiento importante, como es el caso de la zona Pacífico y el sudeste asiático.

Las modificaciones en las prioridades temáticas propulsadas durante el gobierno de consolidación democrático de Luis Alberto Lacalle (1990-1994), impulsaron algunas variaciones que el gobierno impuso en el rol de las Fuerzas Armadas. Al insertarse Uruguay en el Mercosur, la custodia de las fronteras frente a hipotéticas invasiones, llevó a profundizar el debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas, controversia ya iniciada con la desaparición del conflicto bipolar estratégico. La dilucidación de este tema se está procesando en dos direcciones: una mayor coordinación de las Fuerzas Armadas en la subregión, sobre todo en regiones fronterizas, frente a actividades de narcotráfico y contrabando y un incremento de la participación en misiones de las Naciones Unidas²¹.

La coordinación de las Fuerzas Armadas en el contexto subregional se ha ido procesando por distintos canales y la misma busca enfrentar a situaciones novedosas como es el caso del narcotráfico. Si bien la coordinación no ha planteado mayores problemas en lo que se refiere a la prevención y al control de las fronteras, el rol específico de las Fuerzas Armadas en cuanto a las posibles derivaciones en la represión interna, ha provocado debates en el sistema político uruguayo y una posición de resistencia en las Fuerzas Armadas²². En este punto, el actual gobierno de Julio María Sanguinetti, se encuentra más cercano a una posición de conservación del rol tradicional de las Fuerzas Armadas, buscando por otra parte un mejoramiento de las fuerzas policiales²³.

²⁰ La actual reestructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores fue convalidada por el Decreto 27/996. Véase Diario Oficial, del 26 de febrero de 1996, en la sección de Documentos del Poder Ejecutivo.

²¹ Son ilustrativos al respecto los acuerdos entre Argentina y Brasil por un lado y de los dos países con Paraguay por el otro para la seguridad de la Triple Frontera. Véase al respecto los resultados de la reunión de los Presidentes Carlos Saúl Menem y Fernando Henrique Cardoso, realizada en Buenos Aires en abril de 1996, en Lincoln Bizzozero "Una nueva era. Las relaciones argentino-brasileñas" en *Desarrollo y Cooperación* n°4, Berlín DSE, 1996.

²² Estos temas están tratados en Lincoln Bizzozero (ed) "*Paz y seguridad en el mundo post-muro*", Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales-FESUR-Instituto Goethe, 1997. El libro es el resultado del seminario "El mundo post-muro frente a los problemas de paz y seguridad" organizado por el Instituto Goethe de Montevideo-Uruguay y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En uno de los paneles se trató el tema de la paz y seguridad regional en el Mercosur, desde una perspectiva académica, con participantes de distintos centros, y en otro panel fueron los representantes de los partidos políticos, quienes dieron su opinión sobre el tema.

²³ Esta mejora se ha buscado utilizando distintos mecanismos, entre los cuales encontramos la aprobación de la ley de seguridad ciudadana, mejoras presupuestales, reformas en la gestión de recursos humanos y una mayor supervisión administrativa.

En lo que se refiere a la postura de Uruguay en temas relacionados con la seguridad internacional, la política exterior del gobierno de consolidación democrático respetó los pronunciamientos de las Naciones Unidas e incrementó su participación con efectivos militares en el mantenimiento de la paz en distintos puntos del planeta. Esta reorientación de las Fuerzas Armadas formó parte de un principio ordenador de política exterior, vinculado con la defensa de la legalidad, frente a las modificaciones en distintos órdenes. En ese contexto condenó el golpe de Estado en la Unión Soviética, la invasión de Irak a Kuwait, el golpe de Estado en Haití. Sin embargo, en esas decisiones, no se apartó del principio de legalidad internacional. De esa manera, planteó que la acción de las Naciones Unidas contra Irak se completaba con la evacuación del territorio invadido y que el golpe de Estado en Haití no debía terminar con una intervención militar ²⁴.

La evolución en la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de Naciones Unidas fue notoria en los noventa. Hasta 1990 Uruguay solamente tenía afectado personal militar en dos regiones del planeta: Cachemira en la frontera de India con Paquistán, desde el año 1952 como fuerza de paz de las Naciones Unidas y en el Sinaí desde 1982, requerido por los países signatarios del acuerdo de Camp David.

Entre 1991 y 1994 Uruguay envió efectivos militares en el marco de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas a Kuwait luego de la guerra del Golfo Pérsico, a Camboya para favorecer el desarme de los grupos guerrilleros y preparar el terreno para las elecciones generales, y a Mozambique para asegurar el libre tránsito por una de las principales rutas del país que corre paralela al litoral marítimo.

Esta extensión en el campo de actividades se ha visto acompañada por el número de efectivos implicados y el riesgo inherente a esta mayor participación, lo que ha derivado en efectivos heridos y en las primeras bajas en escenarios de operaciones extranjeros, hecho que no ocurría desde el siglo pasado en la guerra de la Triple Alianza (1865-1870).

Esta parte se refirió a las orientaciones de política exterior de los últimos gobiernos en Uruguay, buscando señalar las variaciones a partir de los cambios externos e internos que se procesaron. Al respecto es interesante constatar que los cambios externos convergieron con las transformaciones internas, por lo que las modificaciones planteadas no fueron disfuncionales al sistema internacional. A partir de los noventa, las orientaciones de política exterior tuvieron como eje de referencia el proceso de integración subregional y sobre esa base se diferenciaron. Es al análisis de la respuesta diferenciada del país frente al fenómeno del regionalismo en la década de los noventa, en particular en lo que se refiere a la participación de Uruguay como socio pequeño en el Mercosur, que hará referencia la siguiente parte.

²⁴ La posición de Uruguay en estos temas surge claramente de una entrevista realizada al entonces Canciller Segio Abreu en el diario *El Observador* del 23 de enero de 1995.

IV.- Las modalidades de participación de Uruguay en el Mercosur

La participación de Uruguay en tanto socio pequeño en el Mercosur hay que identificarla en determinados parámetros ordenadores. Los mismos pueden ubicarse en los siguientes puntos: los objetivos del proceso de integración en relación al país; la instrumentación de las finalidades en la política exterior y en las instancias institucionales de negociación; y los temas de la agenda regional.

Los objetivos de los países integrantes del Mercosur están en directa relación con la respuesta a la globalización económica. Ello quiere decir que los países buscan una inserción competitiva en el sistema internacional ante el proceso de internacionalización de los mercados. Esta respuesta vista en su apuesta de futuro es estratégica, pero en cuanto a determinados sectores sensibles de las economías es defensiva. Por ello, las negociaciones sobre las relaciones económicas internacionales tienen como trasfondo la competencia por las inversiones a largo plazo por una parte, pero también por otra parte la sostenibilidad de determinadas industrias sensibles, una mejor disposición a la reconversión productiva, el apoyo a algunos sectores que se consideran pasibles de ventajas competitivas.

Los objetivos del país también coincidieron dentro de su dimensión con la perspectiva de los socios grandes. En los inicios del proceso Uruguay no hizo pesar su condición de socio pequeño en tanto país miembro de ALADI, aun cuando obtuvo una lista importante de productos exceptuados de los plazos fijados por el Programa de Liberalización Comercial. En ese sentido puede señalarse que el país ha logrado determinados pagos laterales positivos, aun cuando no ha pesado en el debate de fondo de la agenda económica. A pesar de que este modelo corresponde a otros que se dieron en la historia de los procesos de integración, el hecho de que no se codifique en determinadas instituciones y normas puede llevar a que se detengan los beneficios secundarios obtenidos de asuntos que no constituyen el "núcleo duro" del proceso, en la medida que el régimen no contempla las distintas situaciones²⁵.

En lo que concierne a esta aproximación, en términos sistémicos no se percibe que los socios pequeños desarrollen una visión diferenciada en cuanto a los objetivos del proceso, ni tampoco que cuestionen determinados instrumentos económicos de desarrollo. Ello tiene relación con las características de ambos socios pequeños y con los roles asignados, que en el caso de Uruguay tiene beneficios en otras esferas -institucional, de servicios y geoeconómica-. Por otra parte, tampoco se ha procesado un corte horizontal político inter-estatal de importancia que divida a los gobiernos en cuanto a los modelos de desarrollo. En ese sentido, pueden percibirse diferencias entre los gobiernos de Brasil y Uruguay por una parte y el de Argentina por la otra. Sin embargo, esas diferencias se procesan en términos de direccionalidad, de objetivos específicos, en los instrumentos a través de las instancias

²⁵ Así se dio en los casos de Bélgica, Holanda y Luxemburgo en la CECA y también en los inicios de la Comunidad Económica Europea. Para un análisis de Uruguay en los inicios del Mercosur puede leerse Lincoln Bizzozero "*Los inicios del Mercosur y el ingreso de Uruguay*" Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, 1993.

negociadoras. En otras palabras, no se cuestiona en ningún país los objetivos en sí del Mercosur, ni el modelo implícito de desarrollo²⁶

En lo que se refiere a la implementación de los objetivos por los diplomáticos y los negociadores, Uruguay se ha fijado determinados fines de acuerdo a la etapa, que se identifican con la institucionalidad del mismo. En ello Uruguay ha cumplido el rol de socio pequeño, aun cuando en ello no ha sido acompañado por Paraguay, debido a su reciente y frágil institucionalidad democrática. Por otra parte, la coyuntura que vivió Paraguay durante 1996 posibilitó que los países de la subregión conjugaran sus esfuerzos en el apoyo a las instituciones.

Uruguay se ha posicionado como socio pequeño en cuanto al funcionamiento global del proceso, ello quiere decir que en distintos momentos se refirió al cumplimiento del Tratado y del cronograma institucional, a la aprobación y luego ratificación del Protocolo de solución de controversias, a la vigilancia de la cooperación subregional, cuestionando posiciones de Argentina en relación a la tasa estadística y de Brasil por compras subsidiadas, a la observancia del cumplimiento de los acuerdos de Ouro Preto en general y del Arancel Externo Común en particular, a la posibilidad de crear un tribunal supranacional.

Aun cuando las posiciones muestran decisiones oficiales en el transcurso del proceso, no nos dicen mucho en cuanto a las consecuencias del rol asumido por Uruguay, tanto en lo que se refiere a los debates regionales, como a las coaliciones posibles y a las repercusiones nacionales. Uruguay no pesa en los debates de fondo vinculados con las relaciones económicas internacionales, ni tampoco en la implementación de los acuerdos vinculados con los mismos. Sin embargo, aun cuando ello sea así, la importancia política de Uruguay, lleva a que se tenga en cuenta su posición en temas sensibles para el país, como lo fue el tema del acuerdo con Chile y las restricciones a la importación dispuestas por Brasil para el sector textil²⁷.

La posibilidad de hacer jugar coaliciones al interior del proceso ha estado limitada por las propias características estructurales del mismo donde juega el eje Argentina-Brasil, frente a dos socios

²⁶ En los debates electorales de 1994 en Brasil y Uruguay algunas posiciones sugerían un cuestionamiento severo del modelo que incluso podía llevar a detener el proceso. Ese fue el caso de las posiciones de Lula en Brasil, que manifestó la opción de detener o retardar el cronograma de liberalización comercial y examinar algunos acuerdos. También en Uruguay, el Frente Amplio objetó algunos plazos y acuerdos, sobre todo vinculados a sectores sensibles. Las elecciones en Argentina, en cambio, no tuvieron al Mercosur como punto de debate, ya que tanto los justicialistas como los radicales y el FREPASO ubicaron el tema como política de Estado.

²⁷ En términos de la teoría de regímenes este fue un caso claro de relacionamiento de temas pertenecientes a distintas esferas de actividad. Sin embargo, por pertenecer Brasil y Uruguay al mismo régimen, Uruguay ligó la solución de las restricciones impuestas por Brasil, a la continuidad y solución del acuerdo con Chile. Es claro que en el caso chileno además había problemas de sectores sensibles y plazos que afectaban a Uruguay, pero lo que prevaleció en esa decisión fue solucionar el tema con Brasil, por las presiones internas de los empresarios. Si bien pudo parecer desproporcionada la acción diplomática, la preocupación de Brasil y la posterior solución demostraron que Uruguay puede hacer jugar en las negociaciones este relacionamiento de temas.

pequeños, que por otra parte, como ya se señalara, tienen pocas cosas en común, tanto en sus tradiciones institucionales como de cultura política y económica. Sin embargo, en temas que hacen a la macro-evolución del proceso y que tienen repercusiones para el país, Uruguay se ha aproximado a uno de los países para hacer pesar la balanza de las negociaciones.

La administración de Luis Alberto Lacalle hizo pesar esta pendularidad negociadora apoyando o buscando el apoyo de Argentina. Fue durante la administración Lacalle (1990-1994), en que se manifestaron más puntos de acuerdo, debido a la similitud de objetivos y de definiciones arancelarias. Así fue que Argentina y Uruguay tuvieron posiciones comunes en la negociación del Arancel Externo Común, en las reivindicaciones argentinas vinculadas a temas comerciales y de compras subsidiadas y en temas institucionales. La actual administración de Julio María Sanguinetti, en el gobierno desde marzo de 1995, a pesar de mantener objetivos convergentes con la administración argentina en temas institucionales que hacen al modelo de integración buscado, ha estado más mitigada en la conformación de coaliciones debido a la proximidad política que mantiene con el gobierno de Brasil²⁸.

El actual gobierno uruguayo mantiene un bajo perfil en términos de coaliciones y debates de fondo tanto comerciales como institucionales. Ello puede deberse a la pendularidad macro-regional característica de Uruguay, pero también a consideraciones políticas de fondo y también a evaluaciones sobre las perspectivas del país en el proceso. En relación a las consideraciones políticas de fondo, el bajo perfil de Uruguay, favorece de hecho la posición de Brasil en las negociaciones con Argentina, en lo que tiene que ver con los caminos a tomar y los instrumentos. En particular, varios temas y subtemas se relacionan con el futuro del ALCA, las relaciones del Mercosur con terceros lato-sensu y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur propulsado por Brasil.

Por otra parte, en lo que concierne a las evaluaciones sobre las perspectivas de Uruguay en el Mercosur, las consideraciones prácticas inmediatas atendieron al nombramiento de Montevideo como sede de la Secretaría Administrativa y al primer director efectivo, que es un diplomático uruguayo. El acuerdo por Montevideo como sede de la Secretaría Administrativa culmina entonces una situación que había originado controversias internas en Brasil, donde algunos municipios y ciudades buscaron terciar en la decisión. Este acuerdo deja por otra parte asentado el camino para que Uruguay pueda efectivamente hacer jugar el rol de articulador institucional. Para ello, la política de bajo perfil "activo-global", pero de "vigilancia específica" puede dar mejores rendimientos que un socio activo que busca definir situaciones a través del manejo de acuerdos y coaliciones²⁹.

²⁸ Esta proximidad es particularmente positiva entre los propios gobernantes Fernando E. Cardoso y Julio María Sanguinetti. En cambio, con el gobierno de Saúl Menem hay menos puntos de acuerdo político y más distanciamiento ideológico y personal. Parecería recobrase así la pendularidad política de Uruguay con los dos vecinos, quebrada en momentos de los inicios del Mercosur, cuando las bases ideológicas y políticas del proceso eran similares para los tres gobernantes. De ellos solamente queda en Argentina Saúl Menem.

²⁹ Esta política de bajo perfil y "vigilancia específica" ha tenido recientemente un giro que no debería tener repercusiones en el plano sistémico global. Se continúa con el bajo perfil en cuanto a las definiciones estratégicas y globales frente al sistema

En lo que hace a la repercusión del Mercosur y de las negociaciones en los debates internos de Uruguay, sigue existiendo una brecha entre determinados sectores empresariales ligados a los mercados regionales y otros sectores societales, como los pequeños y medianos empresarios, sindicalistas, cooperativistas, funcionarios públicos entre otros. Esta brecha no ha sido todavía cerrada en los países del Mercosur. En lo que hace a Uruguay, determinados plazos, desgravaciones y sectores sensibles han propulsado debates políticos. Sin embargo, no puede decirse que el Mercosur se haya politizado en Uruguay, ni que el proceso y sus consecuencias se hayan incorporado entre los temas de debate político. El sistema político continúa con una visión endógena y el hecho de que no se haya propulsado todavía el Mercosur político ni la Comisión Parlamentaria Conjunta, lleva a que no exista ninguna especificidad de Uruguay en tanto impulsor de propuestas³⁰

Las características anteriores de Uruguay en tanto socio pequeño llevan a que no propulse mayormente los temas de la agenda regional, salvo en su rol de "vigilante global calificado". En definitiva, salvo la institucionalidad y continuidad del proceso subregional, la "voz" de Uruguay es escuchada en los ámbitos regionales en temas de la agenda regional, pero no es el país sólo o en coalición con otros que está imponiendo un tema en la situación actual. A lo sumo tendremos temas de la agenda bilateral con Argentina o Brasil (temas comerciales, fronteras, cooperación en la lucha contra la droga, lluvia ácida, etc), pero ahí nos encontramos en las relaciones bilaterales que se expresan en el Mercosur. En circunstancias, algunos temas bilaterales pueden estar conectados con el proceso global, como ha sido el caso de los diferendos comerciales con Brasil, pero esta articulación no cambia esta función que cumple Uruguay en el sub-sistema regional.

En definitiva, Uruguay asume el rol de socio pequeño en la región, que por las características estructurales del proceso, no toma ningún otro país. Ese rol es asumido tanto en relación a los objetivos del proceso, como en la implementación y negociaciones del Mercosur. Sin embargo no debemos concluir que existe una especificidad de Uruguay en tanto socio pequeño en términos generales. Lo que sí puede señalarse es que el país ha asumido la función de defensor general del proceso y de la institucionalidad del mismo. Por otra parte, Uruguay ha continuado con su papel pendular entre Argentina y Brasil, lo que ha facilitado su función de articulador regional, al no quedar comprometido con una sola opción en términos de posibles coaliciones.

internacional, pero en lo que concierne las definiciones del proceso de integración, se ha dejado constancia de la libertad para encarar determinados puntos.

³⁰ La construcción del Mercosur político-parlamentario puede leerse en María Claua Drummond "O Mercosur político: A Comissão Parlamentar Conjunta". La construcción del Mercosur social puede leerse en Haroldo de Macedo Ribeiro "O Mercosul social". Ambos trabajos fueron publicados por el Núcleo de Assessoramento Técnico da Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração Latino-Americana "Especial-Dois Anos do Tratado de Assunção", Brasilia, marzo 1993. La participación de las organizaciones sociales para el caso de Uruguay puede consultarse en José María Alonso "La participación de las organizaciones sociales en el proceso de integración: el caso uruguayo" en José María Alonso-Luis Stolovich (comp) "Economía y participación social en el Mercosur" Montevideo, Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del Mercosur, CIEDUR, Montevideo, 1996.

V) Política exterior y Mercosur en Uruguay hacia fines del siglo XX

Este trabajo comenzó ubicando los cambios que se procesaron en el sistema internacional, entre los cuales debe incluirse a los nuevos regionalismos, para analizar su relación con la política exterior de Uruguay. Si bien este marco analítico puede servir para analizar otros casos de adecuación de las políticas exteriores a los cambios del sistema internacional, nos concentramos en el caso de Uruguay, que tiene algunas especificidades en tanto socio pequeño en la subregión.

Las particularidades del país en tanto socio pequeño en su surgimiento a la vida independiente llevaron a la consideración de sus posibilidades en tanto Estado viable y capaz de asumir su papel en la subregión. Con posterioridad se instalaron otros debates vinculados con el grado de apertura y de involucramiento con el sistema internacional y el modelo de desarrollo a seguir. Estos distintos debates volvieron a plantearse en los noventa bajo otras consideraciones, desde el momento que Uruguay dio el paso en la subregión para iniciar un proceso de integración.

Es esa decisión de formar parte de un proceso de integración subregional lo que diferencia nítidamente la década de los ochenta de la década de los noventa. También diferencia el gobierno de transición del de consolidación democrática de Luis Alberto Lacalle. En definitiva, aun cuando no podamos deducir de ello que el gobierno de Lacalle fue decisivo en el surgimiento del Mercosur, las diferencias entre ambos gobiernos en las prioridades de política exterior, posibilitaron que Uruguay diera el paso a través de una decisión gubernamental que no tuvo consenso³¹. Las diferencias entre ambas administraciones también pautaron aproximaciones distintas en la forma de encarar los temas de seguridad y desarrollo. Sin embargo, en la perspectiva del ingreso del tema Mercosur en la agenda gubernamental, la subregión pasó a constituir una prioridad como tal, no cuestionando el cambio de gobierno esa definición. En ese sentido, la actual administración del Presidente Julio María Sanguinetti, ha insistido en el papel de Uruguay como "vigilante global", aun cuando puedan surgir diferendos bilaterales que deban expresarse en ese marco.

Las distintas apreciaciones sobre el Mercosur van a comenzar a visualizarse más en términos de los debates que hicieron a la política exterior del país y que se expresarán en temas subregionales. En otros términos, los temas vinculados con la viabilidad del país, su grado de apertura y su modelo de desarrollo, van a estar permeados con los debates que se plantean en términos subregionales. La rapidez del proceso, la necesidad de pronunciarse rápidamente sobre una cantidad de temas sensibles y las

³¹ Hay que señalar que la toma de decisión se produjo en el eje Presidente de la República-Ministro de Relaciones Exteriores, pero que no tenía el visto bueno de otros integrantes del gobierno. Al respecto puede consultarse L. Bizzozero-R. Pérez Antón-W. Fernández Luzuriaga-A. Pastorino "Comportamiento del gobierno uruguayo frente al Mercosur" *Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales*, Documento de Trabajo n° 25, marzo de 1996.

dificultades que tiene el país para otorgar respuestas rápidas, debido a las complejas interacciones sociales, planteará otra vez las posibilidades del país y su viabilidad en un contexto diferente.

La "invasión" de productos, servicios y bienes culturales, plantea el riesgo del "vaciamiento" del país y la consecuente relación con las características y contenidos que hacen al Uruguay. Este debate, que se ha establecido en términos un poco arcaicos en relación a la propiedad de las tierras y la "invasión brasileña", originan en otros niveles controversias y debates sobre la identidad cultural del país. Finalmente, los actuales desempeños económicos, que han revertido el estancamiento de los años ochenta, en un contexto en que crece el desempleo y las diferencias regionales y sociales, plantean el tema del modelo de desarrollo, los objetivos del mismo y los mecanismos subregionales para encarar determinadas situaciones en la subregión.

Aun cuando no se han originado todavía debates en el sistema político sobre esos tópicos, es probable que en el futuro se introduzcan. De esta manera, la subregión pasará a ser cada vez más una parte de la política interna. Ello es bastante evidente en relación a las regiones fronterizas y al sector turismo, donde cualquier cambio en las políticas definidas, altera los resultados esperados. De todas formas, lo que importa, es que en lo que se refiere a las definiciones de política, cada vez es más necesario que el sistema político articule sus definiciones en términos de la perspectiva subregional.³² Para ello, los debates suscitados y su incorporación en los momentos que se viven en el presente, resultan relevantes a los efectos de qué se pretende de Uruguay como socio pequeño.

Para concluir, es meridianamente claro que el Mercosur conforma parte de la agenda política del presente en Uruguay. Ello también se expresa en la formulación e implementación de la política exterior. Esta inclusión subregional si bien posiciona al país en términos de las "oportunidades", no esconde el hecho de posibles vaciamientos y centrifugaciones, de acuerdo a los caminos que se recorran en el futuro. En otros términos, la definición del modelo de desarrollo y de país tienen vinculación con el papel que se busca del Uruguay en tanto socio pequeño subregional, pero también incidirán en las negociaciones que se siguen en los distintos escenarios en que se relaciona en el presente el Mercosur con el sistema internacional.

³² En ese sentido es interesante hacer notar que los partidos políticos están buscando establecer una agenda de trabajo para armar el Mercosur Máximo. Ello quiere decir en otras palabras, que los partidos políticos buscar aproximarse por los temas políticos, pero también por afinidades político-ideológicas. Al respecto, las dirigencias de los Partidos Justicialista de Argentina y los tres partidos que conforman la coalición de gobierno en Brasil (Partido de la Social Democracia Brasileña, Partido del Frente Liberal y Partido Movimiento Democrático Brasileño), van a realizar una reunión en agosto, para debatir varios temas políticos comunes. Véase *Gazeta Mercantil Latinoamericana* año 2, n° 61, 8 al 14 de junio de 1997.

Se terminó de imprimir en el
mes de Abril de 1998 en el
Taller de Impresiones
de la Facultad de Ciencias Sociales.-