

Serie

Documentos de Trabajo

**Comportamiento del gobierno uruguayo frente al
Mercosur**

Lincoln Bizzozero, Romeo Pérez Antón, Wilson
Fernández Luzuriaga, Ana María Partorino

Documento de Trabajo N° 25
1996



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

Dedicatoria

Este proyecto que llega a una primera culminación, y esperemos que no sea la única, tiene sus inicios en una selección de proyectos de investigación que se realizara en el marco de los Fondos de Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, durante el año 1992.

La mayor parte del trabajo de recolección de datos, elaboración conceptual y sistematización, estuvo realizada hacia fines de 1993. Circunstancias de fuerza mayor, ligadas al deceso de una de las componentes del equipo que trabajó arduamente en la sistematización de los datos, obligaron a retrasar los resultados. Este trabajo tiene también el sello de **Marta Licio**, quien participó activamente de la investigación y de los avances conceptuales del trabajo. La presentación del trabajo en un taller y su publicación, están dedicadas a su nombre. Las horas que trabajó en esta empresa colectiva, tuvieron como ella pensaba, un primer resultado, que creemos alentador y motivante.

Presentación

La decisión por parte del gobierno uruguayo de ingresar en un acuerdo de integración subregional, inició dos procesos diferenciados vinculados por la misma raíz y sus objetivos. En el plano externo, el gobierno comenzó a negociar el tratado originario al inicio y posteriormente la definición de los objetivos, los plazos y los instrumentos con los socios regionales. En el contexto societal, el Ejecutivo tuvo que buscar los respaldos correspondientes en la sociedad y además, en sus comienzos, el apoyo del Legislativo, a su política.

Este doble frente del equipo gubernamental, planteó desde el inicio de las negociaciones sobre la integración subregional distintos problemas de política exterior. En lo que se refiere al frente externo, el equipo gubernamental debió negociar como socio pequeño, a pesar de compartir valores transgubernamentales en la subregión. Esta aproximación desde una perspectiva "realista" de la política exterior, tuvo en coyunturas específicas una esfera de intermediación negociada, donde distintos actores internos fijaron posición en sus respectivos puntos de referencia, lo cual llevó a un canal de doble circulación en las propuestas y posibles acuerdos ⁽¹⁾. Finalmente, en el frente interno, el gobierno buscó legitimar su marco de definiciones políticas, tanto frente a actores específicos, como frente a la sociedad en su conjunto.

Los trabajos que se encararon en el marco de este proyecto en el **Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales (PPIRI)** dan cuenta de esta aproximación societal de la política exterior uruguaya. En definitiva, el contexto en que deben ubicarse los informes realizados es el del "frente interno" del gobierno. En ese sentido los puntos claves que importa analizar son la dilucidación del tema de la participación de Uruguay en un proceso subregional en el equipo gubernamental; la incorporación en la agenda; la implementación de la decisión en el marco estatal y en la relación con la sociedad; la comunicación como elemento motriz dinamizador; las características y contenido de los mensajes realizados por el gobierno; la actitud y rol de los partidos políticos en la intermediación frente a la sociedad en el tema de la integración; las posibles potestades o competencias de otros actores en desmedro de los partidos.

¹ Para una aproximación teórica a esta perspectiva de dos niveles de tratos diplomático-políticos, véase Robert Putnam "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" *International Organization*, vol. 43, n° 3, summer 1988. Un análisis específico puede leerse en Howard Lehman-Jennifer McCoy "The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiations" *World Politics* vol. 44, n°4, julio 1992.

Los trabajos que dan sustancia al proyecto analizan el período comprendido entre los inicios de la negociación por la conformación de un espacio subregional y mediados del año 1993. Uno de los estudios, el que realiza Romeo Pérez "La mediación partidaria en el Mercosur: el caso uruguayo", incluye en las conclusiones, reflexiones sobre el rol de los partidos políticos a la luz de las elecciones realizadas recientemente. De esta manera confirma las hipótesis que maneja en su trabajo, que complementan los otros estudios incluidos.

El aspecto central del estudio de Romeo Pérez es que los partidos políticos cumplieron al inicio de las negociaciones en la conformación del espacio subregional un rol significativo, que después no fue continuado. Ello tuvo obvias repercusiones en las intermediaciones necesarias entre el sistema político y la sociedad, que no han sido suplidas por otros actores no políticos, que a su vez reclaman con su no presencia, el retorno articulador de los partidos, en la hipótesis tradicional partidocéntrica.

La comunicación y su articulación con los tiempos, la implementación y la negociación constituye el eje central del trabajo de Lincoln Bizzozero. El trabajo "Negociación y comunicación del gobierno a la ciudadanía. La integración como tema" analiza primeramente la inclusión de la materia integración en la agenda gubernamental, para luego plantear la implementación de la decisión del gobierno; visualizar las implicancias que tuvo el tema en la formulación de políticas y en la concepción del rol del Estado; y finalmente analizar la relación entre los momentos de la negociación subregional y la comunicación gubernamental a la ciudadanía.

Las diferencias del mensaje gubernamental en su transmisión a la ciudadanía para procesar y legitimar el proceso, encuentran su primer abordaje con la decisión en el seno del equipo gubernamental. Las diferencias en las prioridades y en la percepción del fenómeno por parte de los integrantes del equipo de gobierno, derivó en una comunicación diferenciada a la sociedad. Ello fue alimentado en buena medida por el hecho de que el país integra el proceso de integración en tanto socio pequeño. De ahí que la "confusión" en la transmisión del mensaje encontrara otros soportes relacionados con la necesidad de los cambios, la condicionalidad del proceso, la credibilidad y las alternativas en la inserción externa del país.

La negociación en sus momentos, contenidos y características, y su relación con la comunicación permite extraer algunas conclusiones vinculadas con las necesarias interacciones gobierno-sociedad en el marco de un proceso que en sus inicios necesita consolidarse, a través de una legitimación permanente. Los contenidos y características del mensaje gubernamental constituye, por otra parte, el núcleo central del

trabajo realizado por Wilson Fernández y Ana Pastorino. Este estudio analiza específicamente los mensajes de los integrantes del equipo gubernamental en distintas etapas y extrae conclusiones pertinentes al respecto. Las etapas significativas en los cortes analíticos tuvieron relación con la firma del Tratado de Asunción, con los ciclos anuales y con las reuniones del Consejo del Mercado Común. Una de las conclusiones de esta parte del proyecto, es el hecho de que el Presidente fue el principal emisor de mensajes gubernamentales y además constituyó el intermediador comunicacional en todas las etapas analizadas.

Negociación y comunicación del gobierno a la ciudadanía. La integración como tema.

Lincoln Bizzozero

I) Introducción

El inicio de la década de los noventa estuvo acompañado de la solicitud de ingreso por parte de Uruguay al proceso de integración entre Argentina y Brasil. Dicho pedido se hizo expreso en julio de 1990, a través de una "protesta" del Canciller uruguayo, Héctor Gros Espiell, a los respectivos cancilleres de Argentina y Brasil, por las características del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. El convenio firmado por Argentina y Brasil en 1988, excluía de sus beneficios a terceros países por un período de cinco años, lo cual contradecía los principios de la Asociación Latinoamericana de Integración, al plantear una discriminación entre sus integrantes. La admisión de la "protesta" llevó a la inclusión de Paraguay y Uruguay en el proceso de integración, lo cual derivó en definitiva en la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 y en la concreción del denominado **Mercado Común del Cono Sur** (Mercosur).

La incorporación del país al proceso subregional cerró uno de los debates relacionado con la proyección externa del país y su inserción regional, cuyo comienzo debemos ubicarlo en los sesenta, pero que se profundizara con el cambio de régimen autoritario a uno democrático y con los inicios del proceso de integración argentino-brasileño a mediados de la década del ochenta.

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 la condicionalidad proyectada por los países vecinos (Argentina y Brasil). También es necesario ubicar el novedoso fenómeno de inserción subregional en un ciclo de apertura internacional y de búsqueda de un perfil para que el país se proyecte al exterior. En definitiva, la incipiente experiencia del Mercosur para Uruguay fue el fruto de la conjunción de una proyección manifiesta de los actores nacionales y de condicionalidades externas (**Bizzozero, L.1993**).

Esta apreciación nos introduce en uno de los subtemas que tienen relación con el trabajo: el referente a la negociación

subregional. Si bien es cierto que las tendencias al regionalismo estaban claramente definidas desde el inicio de los noventa y que en el Cono Sur la aproximación argentino-brasileña delimitó los espacios optativos de la política exterior uruguaya en los perfiles e instrumentos de su inserción internacional, fue el gobierno uruguayo a través de su Canciller, el que desencadenó el proceso de conformación del Mercado Común del Cono Sur.

Desde un punto de vista estructural, la negociación del ingreso planteó frente a frente a dos socios pequeños a la puerta del proceso iniciado por dos socios grandes, lo cual podía llevar a la idea de "condicionalidad de ingreso" en caso de aceptación de los primeros, o bien a su contrario, "condicionalidad de rechazo" en la medida que no se aceptara la incorporación de los mismos ⁽²⁾. El análisis del orden de preferencias en el juego de los actores subregionales, permitió visualizar que las ganancias eran superiores para el conjunto de los actores al aceptarse a los socios pequeños (*Bizzozero, L. -Luján, C., 1991*). Este aspecto a su vez debe complementarse con la negociación del ingreso del socio pequeño, donde las asimetrías planteadas no impidieron la posibilidad de obtener beneficios importantes para el socio, aun cuando pertenecieran a la periferia de los temas negociados en el paquete del proceso de integración (*Bizzozero, L., 1992*).

La solicitud de ingreso de Uruguay y los inicios del proceso nos acercan también al otro subtema analítico del trabajo: el que tiene relación con la intermediación que realizó el gobierno frente a la ciudadanía, tanto para legitimar dicho proceso, como sobre todo, para transmitir los lineamientos y contenidos de las políticas adoptadas. En ese sentido, la solicitud cristalizó el momento en que los distintos actores nacionales alcanzaron conjuntamente un determinado umbral, partiendo de distintos enfoques ("casilleros sociales") desde los cuales percibían el proceso, lo cual facilitó los consensos para la negociación. Esta aproximación entre los sectores nacionales, permitió dejar de lado el diferendo en el gobierno sobre la inserción de Uruguay, permitiendo por ende una negociación del país como actor unificado y correlativamente, un ingreso menos traumático en la percepción societal ⁽³⁾.

De esta manera ingresamos en los ejes analíticos que se plantean en el trabajo: el referido a la percepción intra-gubernamental del Mercosur como tema de la agenda y su proyección

² Esta idea de dos versus dos es una figura estereotipada. En realidad, el país que elevó la "voz" y siguió todo el proceso fue Uruguay. Por otra parte, el otro candidato a ingresar, que estuvo en la reunión argentino-brasileña donde se analizó la solicitud, fue Chile, país que luego desestimó la posibilidad de ingresar.

³ En este esquema, la negociación se aproxima al concepto clásico elaborado por Thomas Schelling en "The Strategy of Conflict" Cambridge Mass, Harvard University Press, 1960.

a la ciudadanía; el que tiene relación con la comunicación que realiza el gobierno de la definición de políticas en el contexto del Mercosur; y el enlace de la negociación subregional con la comunicación gubernamental.

En el segundo apartado el análisis de la implementación de la decisión de incorporarse al proceso de integración, permitirá visualizar la estructura institucional diseñada, la cual posibilitó la inclusión del tema en el marco societal. De esta forma llegamos a otro aspecto vinculado con la intermediación frente a la sociedad realizada por distintos actores societales en un proceso de integración. En esa perspectiva, el gobierno proyectó a la sociedad las incertidumbres, vaivenes y certezas del tema, contrariamente a otros procesos, donde hubo mayor protagonismo de los partidos políticos (⁴).

Este apartado se remite a una de las ideas de base del trabajo: el hecho de que la percepción confusa del MERCOSUR por parte de la ciudadanía, en sus inicios, se halla inserta en la propia estructura del mensaje transmitido por el gobierno (*Watzlawick, P., 1981*) (⁵). Ello obedeció al hecho de que al interior del gobierno se procesaron los diferendos y se dirimieron las controversias, con un inmediato pasaje a la sociedad, sin mayor intervención de los partidos políticos. El filtro articulador del sistema político hubiera permitido en cambio, un "aller-retour" entre el gobierno y los partidos, corrector de posibles desviaciones en los mensajes enviados. De esta manera, en el imaginario colectivo quedó el MERCOSUR como un sistema que debía ser definido por el gobierno, con asesoramiento de actores de distintos sectores, pero sin participación del sistema político.

En el tercer apartado, se ubicará al Mercosur en la agenda gubernamental y se estudiará el impacto del tema en la formulación de políticas y en la concepción del rol del Estado. También en este punto se visualizará el hecho de que el gobierno no actuó en una unidad racional, guiado por un interés nacional objetivo y superior a los intereses específicos, sino que sus distintos integrantes defendieron determinadas visiones de la sociedad y se manifestaron de acuerdo a su posición en el gobierno. Ello no impidió que el avance del proceso hiciera converger desde sus distintas posiciones al mini-gabinete del Poder Ejecutivo. Ello se explicitó más claramente en las cumbres en que se negociaron temas fundamentales para Uruguay como el

⁴ El tema de los partidos políticos uruguayos y el Mercosur es tratado específicamente por Romeo Pérez Antón. En lo que se refiere a esta conclusión, debe señalarse que se remite temporalmente a los inicios del proceso.

⁵ Ello está apoyado por el pasaje diacrónico del "optimismo" al "pesimismo" sobre la concreción del MERCOSUR; de las "dudas" a la "certidumbre" sobre sus etapas; y sobre los efectos en el país.

tope máximo del arancel externo común, y la implementación de la tasa estadística por parte de Argentina.

Finalmente, en el último punto se analizará la relación entre los momentos de la negociación subregional y la comunicación gubernamental a la ciudadanía. Las instancias de la negociación tienen relación con los puntos de controversia y los avances institucionales que van definiendo las etapas y le otorgan el contenido al proceso integracionista. De esta forma se cierra el circuito que relaciona los dos subtemas: el referido a la negociación subregional y el de la comunicación a la sociedad. Se parte de visualizar distintas percepciones sobre el proceso en el equipo gubernamental, tanto en los temas de negociación subregional, como en la formulación de las políticas públicas. Ello deja de lado la consideración del actor racional unificado en la negociación subregional y en la comunicación a la sociedad. Por otra parte, los insumos provenientes de los avances y dificultades de la negociación subregional, delimitan los términos de la comunicación gubernamental.

Antes de pasar al análisis de estos distintos tópicos, haremos algunas precisiones esenciales para definir el objeto analítico en sus reales términos. En primer lugar, el marco de análisis temporal del trabajo se desarrolla entre mediados del año noventa, una vez que se realiza la solicitud de ingreso, hasta comienzos del noventa y tres. El ingreso de Uruguay y los antecedentes del proceso, ya fueron analizados en otros trabajos y a ellos nos remitimos (*Bizzozero, L., 1993*).

En segundo lugar, en lo que se refiere a la negociación subregional, no se analizará el proceso en sí ni la relación del proceso de negociación con las decisiones gubernamentales, aun cuando dichas consideraciones estarán presentes en el trabajo. Por otra parte, para no dejar dudas sobre el sentido que le otorgamos a la negociación subregional, la definimos en un sentido amplio como un proceso mediante el cual se presentan propuestas definidas por parte de los distintos negociadores, intentando un rédito común partiendo desde distintos intereses en conflicto (⁶).

Finalmente, en cuanto a la comunicación gubernamental a la ciudadanía, es necesario también realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, hay que dejar de lado algunas ideas preconcebidas sobre la comunicación, como lo son determinadas adjetivaciones sobre su sentido y finalismo (buena-mala; adecuada-inadecuada). En segundo término, se parte de la base de que toda comunicación significa en mayor o menor medida influencia por parte del emisor sobre el receptor de la transmisión. Ello significa que este punto lo tenemos integrado

⁶ Véase al respecto. *Ikle, F., 1964; Dupont, Ch., 1990; Hopmann, P.T., 1990.*

implícitamente en el trabajo y al mismo no haremos referencia, tomando como base los avances realizados por varios autores en la materia. (Watzlawick, P., 1992).

II) Implementación y comunicación gubernamental

En el apartado anterior ubicamos los referentes del trabajo en estos términos: el gobierno tomó la decisión gubernamental de integrarse con sus vecinos subregionales, la cual no tenía implícita una instrumentación de la misma ni de sus etapas. Esta situación derivó como veremos, en que el gobierno implementó un tejido institucional vinculado al tema y ocupó el lugar de los partidos políticos (y otros actores) en la transmisión de las incertidumbres del proceso. Esta situación se produjo como consecuencia del abandono de espacios públicos de comunicación con la sociedad por parte del poder político y la necesidad ciudadana de suplir los mismos.

Esta situación aunque duradera en el espacio de tiempo que se analiza, es transitoria, por la propia función que deben cumplir los partidos políticos, como por el hecho de las necesidades que se crean con el avance del proceso de integración.

En este apartado nos remitiremos en primer lugar a la ejecución institucional del gobierno, de la decisión de ingresar al proceso de integración, que buscó nuclear a los grupos sociales con una finalidad legitimadora del proceso y moderadora de tensiones y potenciales conflictos. Esta acción institucional del gobierno no respondió a demandas societales; los distintos actores de la sociedad reaccionaron favorablemente, sin ingresar en un debate de fondo sobre el tema.

Posteriormente se analizarán las características del mensaje del gobierno a la sociedad. La caracterización del mensaje como confuso, se vincula con la definición del proceso subregional en sus primeros pasos, tanto por las dificultades del proceso negociador, como por las modificaciones del ambiente externo. Ello provocó desajustes de funcionamiento e incertidumbres, que repercutieron institucionalmente en las diferencias intra-gubernamentales (e intra-burocráticas), como temporalmente en los representantes del gobierno (y del propio Presidente de la República).

1) La respuesta institucional del gobierno

El gobierno de Luis Alberto Lacalle tuvo desde mediados del año noventa diferentes preocupaciones en relación a la inserción

del Uruguay en el mundo y la region a las cuales buscó una respuesta. Por una parte, cuestionó el rol y eficiencia de la Asociación Latinoamericana de Integración frente a los modernos desafíos y al nuevo impulso integracionista; en segundo lugar intentó cohesionar una respuesta regional a la Iniciativa Bush para las Américas; y finalmente buscó legitimar la incorporación del país en la subregión.

En el desempeño de estas respuestas no encontró mayores dificultades. En cuanto a la Asociación Latinoamericana de Integración, la misma organización se encontraba inserta en un debate sobre su futuro rol y características, por lo que el gobierno no ingresó en un canal de cuestionamientos sin salida. En relación a la propuesta de Estados Unidos, Uruguay sumó su inquietud al movimiento del SELA, Pacto Andino, Mercado Común de América Central y países del Cono Sur preocupados por la concreción de la Iniciativa Bush. Finalmente en lo que se refiere a la legitimación del MERCOSUR por parte de la sociedad nacional, varias organizaciones del tejido social funcionaban en un contexto subregional.

Esas articulaciones sociales subregionales facilitaron la decisión de incorporarse al proceso, ya que a nivel nacional no cuestionaron su contenido o el procedimiento utilizado. En cambio, algunos planteos fueron realizados, vinculados a las modalidades del proceso, debido a las asimetrías de los poderes relativos de las unidades. En otros términos, los distintos estamentos de la sociedad no esperaron a la decisión del gobierno para funcionar con los países vecinos, sus regiones o el mundo. Ello podría tipificarse de la siguiente manera: la sociedad tenía antes del Tratado de Asunción vínculos con los países vecinos en el marco de relaciones bilaterales diversas; había conformado sistemas específicos en las regiones fronterizas; y tenía un grado de apertura relativo al mundo.

Estas tres modalidades de relacionamiento de la sociedad con el exterior podían darse en una misma circunscripción territorial como en las zonas fronterizas, lo cual origina a menudo tensiones específicas. Por otra parte, esos tres tipos de vinculación societal con los países vecinos, no responden a los mismos intereses ni tienen los mismos objetivos. Es por esas circunstancias, que la decisión de incorporarse al proceso de integración subregional, no llevó a manifestaciones importantes de los representantes de las distintas tipologías de vinculación con los países vecinos. Solamente los empresarios reaccionaron activamente, en buena medida por las propias características del proceso, pero además porque el gobierno los incorporó como parte activa en un marco definido.

El cambio de prioridades externas y su convergencia con las necesidades económico-sociales internas derivó en la incorporación del tema MERCOSUR en la estructura institucional.

Las modificaciones se han procesado en particular en el Poder Ejecutivo, ya sea con la creación de comisiones para canalizar el proceso de integración o bien mediante ajustes en los Ministerios más sensibles frente a ese problema.

El Poder Ejecutivo focalizó su atención en las dificultades planteadas con la instrumentación del Tratado de Asunción. A tales efectos, el gobierno incluyó en las comisiones creadas los sectores sensibles frente al proceso de integración, tanto en su referente ministerial, con la Comisión Interministerial, como societal, con la Comisión Sectorial.

La Interministerial está integrada por los Ministros de Economía y Finanzas, Ganadería, Agricultura y Pesca e Industria, Energía y Minería. La Comisión Interministerial tiene como cometido la "conducción y coordinación del proceso de integración en sus aspectos internacionales e internos". La Comisión Sectorial fue incluida en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Está compuesta por dos delegados del Poder Ejecutivo que tienen el rango de Director y Subdirector; uno de los trabajadores, uno de las empresas privadas y otro de las públicas y tiene como objetivo principal el de ser un órgano de intermediación gobierno-sociedad para canalizar las distintas inquietudes y problemáticas de la integración de Uruguay al MERCOSUR.

El mapa institucional fue modificado en el entorno inmediato del Presidente, ya que uno de los asesores pasó a encargarse del tema, mientras la Oficina de Servicio Civil instalada en la Presidencia de la República, cuenta con personas dedicadas al tema. Por otra parte, la Oficina de Planeamiento 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.

Las derivaciones del nuevo impulso al regionalismo en el contexto interamericano y las respuestas del gobierno tanto en términos de la negociación inicial, como en la reformulación del mapa institucional, tuvieron efectos en la sociedad y en diferentes actores en cuanto a la legitimidad de la decisión gubernamental y a la inclusión de la problemática en el imaginario colectivo.

En el sistema político, el apoyo fue prácticamente unánime, pero no hubo mayor debate interno en los partidos, salvo en la coalición de izquierda (Frente Amplio), donde el ala radical cuestionó el Tratado. Ese cuestionamiento sirvió sin embargo para

que hubiera un esbozo de debate al interior del sistema político, sobre las condiciones y consecuencias del paso que daría Uruguay (⁷). Algunos sectores políticos vinculados al Partido Colorado, han cuestionado parte del Mercosur. Ello se originó en una serie de factores internos y externos al Uruguay.

El peso de los factores internos en los cuestionamientos es indudable, sobre todo si nos atenemos al contenido de las reivindicaciones expresadas y a los efectos derivados de la continuidad de una situación. Entre dichos factores podemos identificar los siguientes: las elecciones en la Cámara de Industrias, el horizonte de las elecciones generales en 1994, y la incertidumbre de la aplicación de los acuerdos para las regiones y determinados sectores. Entre los factores externos ubicamos diversos incumplimientos de los vecinos, la inestabilidad económica de Brasil y las propias características de Uruguay como socio pequeño.

La Cámara de Industrias y la Unión de Exportadores apoyaron en sus inicios el ingreso de Uruguay al MERCOSUR. Sin embargo, el sector industrial más afectado por la apertura subregional, triunfó en las elecciones de 1992 de la Cámara de Industrias, lo que ha abierto un canal de desacuerdos crecientes con el gobierno ligado a la reducción de aranceles, la promoción industrial y los subsidios. La Central de Trabajadores no se ha opuesto al Mercosur, y participa en distintas instancias de reflexión sobre el tema, como es el caso de la Comisión Sectorial, aun cuando hay sectores que cuestionan decididamente los términos de la actual apertura de Uruguay. Las preocupaciones de la Central de Trabajadores tienen relación con los efectos de la modernización y la reconversión industrial en el empleo.

El impacto generado por el ingreso de Uruguay al MERCOSUR ha llegado también a la sociedad. Algunas encuestas realizadas en la opinión pública sobre el proceso de integración, indican que la población uruguaya está informada sobre el tema, lo cual demuestra la preocupación que genera el mismo. En una encuesta realizada en abril de 1991 entre 800 montevideanos, un 74% señaló conocer el MERCOSUR frente a un 26% que dijo desconocerlo y a su vez 52% indicó la conveniencia de la incorporación de Uruguay, contra un 11% que señaló la inconveniencia y un 37% que pondrían condiciones o no tomaban posición (⁸).

⁷ El resultado de la votación del Tratado de Asunción en el Parlamento fue terminante: el Senado aprobó por unanimidad el Tratado y en la Cámara de Representantes solamente 3 diputados votaron en contra.

⁸ La encuesta fue realizada por *Factum* y fue publicada por el semanario *Búsqueda* en su número 587 del 16/5/91.

2) La confusión en la transmisión del mensaje⁹⁾

Uno de los aspectos relevantes que tiene relación con el proceso de integración en Uruguay es el hecho de que la sociedad ha incorporado como mensaje del gobierno sobre el MERCOSUR, una serie de códigos diferentes que indican las incertidumbres y confusiones sobre el mismo. Ello se debe a que el gobierno participa como un actor más del proceso de integración, y sus miembros como ciudadanos de la colectividad, vivencian el proceso y lo racionalizan por un conjunto de imágenes.

El hecho de que este nuevo impulso integracionista esté asentado en una común vertiente de valores transgubernamental, no es óbice para que los tomadores de decisión se abstraigan de sus raíces espaciales. En otros términos, los actuales forjadores del espacio Mercosur tienen, a diferencia de quienes recorrieron anteriores experiencias de integración en el continente, incorporados valores, códigos y percepciones comunes. Sin embargo, esta definición supra-territorial, está acotada por la propia negociación y los objetivos del proceso, que se realizan desde bases e intereses definidos en espacios soberanos. Ello significa en otros términos, que las definiciones societales y la referencia nacional condicionan la percepción de los negociadores y su disposición en las distintas instancias.

Las tensiones que se producen entre el movimiento transcontinental y los instrumentos para su adaptación en un contexto de negociaciones colectivas multilaterales; las que derivan de las tendencias internacionales al contraponerse a las políticas nacionales; y las que se ocasionan por la intermediación gubernamental frente a las sociedades, cuando los gobiernos participan de instancias transgubernamentales de decisión, conforman los ejes del novedoso conflicto externo/interno. En lo que se refiere a este trabajo, las tensiones se remiten a la intermediación que ha realizado el gobierno desde el momento de incorporar al país en el proceso de integración. Por una parte, el gobierno ha manifestado un acuerdo de principios y valores transgubernamental con los otros gobiernos de la subregión; por otra parte, en su raigambre territorial, que lo identifica como representante de un socio pequeño, debe negociar desde esa perspectiva.

El hecho de que Uruguay esté tensionado en el proceso por sus características espaciales en relación a los países vecinos y por la necesidad de ir definiendo avances concretos en relación a los objetivos, no le otorga ningún sello específico, en cuanto a su comportamiento negociador. En otros términos, los contenidos

⁹ Aquí se retoma conceptualmente el sentido que le otorga Paul Watzlawick "¿Es real la realidad? Confusión-desinformación-Comunicación" segunda ed. Herder, Barcelona, 1981.

del proceso para Uruguay también son definidos por los propios actores, sin que necesariamente debamos llegar a un escenario de "sometimiento", "avasallamiento", "bloqueo" o "salida".

En lo que concierne a este aspecto, el gobierno ha combinado en la relación con los socios regionales y en la negociación específica, la insistencia en el objetivo de la competitividad de los núcleos económicos y el decaimiento de las fronteras, con el referente histórico-territorial, de país "bisagra" entre dos gigantes. Para ser más precisos, el gobierno integró esas dos vetas en su relación con los vecinos subregionales: en coyunturas de salvaguarda del proceso, reivindicó los principios y objetivos; en coyunturas de negociación se posicionó como socio pequeño. Ello obviamente acarreó tensiones que fueron transmitidas al conjunto de la sociedad. En otras palabras, la sociedad vivenció en algunos momentos la integración como un ideal a alcanzar, y en otros, como relación asimétrica con costos estructurales para el país.

Los cambios que debe experimentar el país y su conexión con el MERCOSUR, constituye uno de los puntos que ha provocado confusión en el mensaje del gobierno. El gobierno se ha referido a la importancia de los cambios en el país para su inserción en el MERCOSUR, pero al mismo tiempo ha señalado que los cambios son independientes del MERCOSUR. Indudablemente las dos afirmaciones tienen su razón y pueden ayudar a la comprensión del fenómeno, pero se parte de diferentes apreciaciones que llevan a debilitar el mensaje sobre la trascendencia de la incorporación del país en el MERCOSUR, ya que los cambios necesarios para ello, no tienen relevancia en la marcha del proceso. En definitiva, se llega a la siguiente paradoja: ¿para qué asumir el costo de la iniciativa de los cambios sociales para integrarse en la subregión, si el MERCOSUR continuará de todas formas y podrá ahorrarse ese costo?

Este punto tiene otras derivaciones relacionadas con la necesidad de los cambios, la instrumentación de los mismos y su legitimidad en relación al MERCOSUR. Si el gobierno legitima los cambios por la vía del MERCOSUR, como el mismo no es perceptible en sus objetivos inmediatos, la instrumentación de las medidas puede adolecer de credibilidad en la amenaza. En efecto, ¿qué quiere decir que los empresarios quedarán afuera del proceso? En cambio, una medida administrativa con efectos procesales como lo es el Programa de Liberalización Comercial, es visible para el conjunto societal, porque el gobierno define las reglas de juego.

Otro de los aspectos que ha causado confusión en el mensaje del gobierno tiene relación con las alternativas del país frente al proceso de integración. El gobierno ha señalado reiteradamente que Uruguay no tenía alternativas, pero al mismo tiempo ha insistido en que Uruguay, puede interrumpir su marcha en el proceso de integración. La condicionalidad en el ingreso mostrada

en su expresión radical de determinación de un único camino, tiene obvias derivaciones en la denominada soberanía del espacio político. Más importante todavía es la percepción por parte de la ciudadanía de que Uruguay podía quedar excluido del único camino posible.

La "confusión" del mensaje transmitido a la ciudadanía sobre el proceso de integración no lleva a cuestionar la importancia del mismo ni la opción del país en términos de su inserción internacional. Las dimensiones en que se origina la "confusión" - inserción específica del país y perspectivas de su continuidad en el proceso; condiciones de inserción del Uruguay en el MERCOSUR; y características que deben asumir los cambios societales en su vinculación con el proceso de integración-, parten de la tensión primigenia del propio gobierno, en la medida que participa de un acuerdo global transgubernamental, pero es representante de un socio pequeño con una visibilidad política específica.

III) El MERCOSUR en la agenda gubernamental

El apartado anterior ubicó los cambios institucionales que se procesaron en el gobierno luego de aprobado el Tratado de Asunción, y las reacciones societales frente a esa decisión en primer término. Posteriormente se ubicaron los orígenes de la confusión en el mensaje gubernamental a la ciudadanía, que se vinculan con la reformulación de los espacios regionales desde un territorio "pequeño y soberano" entre dos gigantes.

En este punto analizaremos el ingreso del tema MERCOSUR en la agenda gubernamental y el posicionamiento de los integrantes del núcleo duro del gabinete frente al tema. El ingreso del tema en la agenda del gobierno se precipitó con la firma del Tratado de Asunción y la creación de la Comisión Interministerial. Posteriormente, las negociaciones subregionales pautaron diferentes reacciones por parte de los integrantes del mini-gabinete, que fueron definiendo los espacios para futuras formulaciones de políticas públicas.

1) El ingreso del MERCOSUR como tema de la agenda

La firma del Tratado de Asunción constituye la línea divisoria entre los que apostaban a la estabilidad y la apertura al mundo y los que se inclinaban por el espacio subregional. El debate central no era entre integración al mundo o a la subregión, sino en las prioridades de inserción internacional. En otros términos, la apuesta al espacio subregional implicaba negociaciones institucionalizadas sobre cronogramas, productos,

regiones, industrias, aranceles, que de otra manera no se hubieran dado.

Las negociaciones subregionales ya existían antes del MERCOSUR, tanto entre Estados al nivel de la high politics, como también en acuerdos comerciales (PEC, CAUCE), de transportes, satelitales, migratorios, etc. Con el MERCOSUR, Uruguay ingresó en un acuerdo con objetivos definidos; instituciones y reglas de toma de decisión transitorias; e instrumentos para alcanzar los objetivos. En otros términos, varios de los canales de negociación que se tenían anteriormente, que no estaban institucionalizados o que debían negociarse permanentemente, se institucionalizaron en el MERCOSUR, con un cronograma definido para resolver su ubicación en términos del mercado común.

De esta manera, el punto de debate en el gobierno no cuestionó el piso de la interdependencia político-económica con los vecinos subregionales, que se había gestado hasta el momento. Los cuestionadores del objetivo integrador vinculado con la conformación de un mercado común con los vecinos, estuvieron representados por los integrantes del equipo económico del gobierno. El argumento fundamental que señalaron estuvo vinculado con el hecho de que la necesidad de convergencia económica para el objetivo del mercado común, llevaría a una importación de las inestabilidades económicas de los vecinos y con ello a una quiebra del programa económico definido al interior de fronteras y frente a los organismos económicos internacionales. En cambio, los integrantes del gobierno propensos a la definición del espacio subregional, propulsados por el propio Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, consideraron que para Uruguay era la única opción posible, teniendo en cuenta la conformación de bloques geo-económicos en el mundo.

Esta tensión al interior del gobierno se resolvió primariamente con la solicitud de ingreso, que realizó el Ministro de Relaciones Exteriores, Héctor Gros Espiell. Sin embargo, hasta la firma del Tratado, el tema de la inestabilidad macroeconómica de los vecinos, se mantuvo como una sombra para que Uruguay no firmara finalmente el acuerdo multilateral. Esta etapa entre la solicitud de ingreso al proceso de integración subregional, en julio de 1990 y la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, tuvo picos de tensión, vinculados con los momentos económicos de los vecinos. En particular, ello se hizo evidente en octubre de 1990, en que el asesor presidencial en materia económica, Javier de Haedo, expresó frente a la situación de inestabilidad en los países vecinos, que no era posible que "a consecuencia de un acuerdo demos marcha atrás"⁽¹⁰⁾.

¹⁰ Las declaraciones se hicieron en el Programa "En vivo y en directo" y fueron reproducidas por algunos medios de prensa. Véase Crónicas Económicas n°472 del 29/10/90. Javier de Haedo realizó también precisiones al diario argentino Ambito Financiero, donde especuló con que Argentina y Brasil "explotaran" en su inflación, para que recomenzaran desde otras bases más sólidas.

Las medidas económicas tomadas en Argentina y Brasil, en el segundo semestre de 1990, disminuyeron la tensión al interior del gobierno, aun cuando la controversia continuó. En enero de 1991, varios integrantes del equipo económico señalaron que los efectos de la inflación de los vecinos, habían sido incontrolables, y que el gobierno debió convalidarlos, para no perjudicar a los exportadores, pero que se había percibido un impulso a controlar la situación en la subregión. Ello tenía como consecuencia para el viceministro de Economía, Nicolás Herrera, que se debía continuar "con cautela" en las conversaciones para la definición de los acuerdos multilaterales ⁽¹¹⁾.

La firma del Tratado de Asunción y la creación de dos comisiones por parte del Poder Ejecutivo, para supervisar la instrumentación del Tratado, terminaron con el debate sobre las prioridades externas del país en vinculación a la tensión inflacionaria de los países vecinos. El debate entre los integrantes del gobierno cambió de plano y los énfasis comenzaron a ser manifestados en las negociaciones y en las prioridades nacionales.

2) Las definiciones del gabinete frente al MERCOSUR

La inclusión del tema MERCOSUR en la agenda gubernamental llevó a que los instrumentos definidos en el Tratado en relación a los objetivos, encontraran en su aplicación distintas opiniones o modalidades en la conducción del proceso.

Los primeros temas sensibles en surgir en términos de la negociación subregional, frente a una reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, fueron la coordinación macroeconómica y la fijación del arancel externo común. La asimilación y debate gubernamental de estos dos temas fue sensiblemente diferente. Mientras que en el tema de la coordinación macroeconómica parecía aceptarse en un nivel comprensible la interdependencia asimétrica, el tema del arancel externo común provocó diferentes reacciones de inflexibilidad en el gobierno.

La disminución de tensión que originaba el tema de la coordinación macroeconómica en el equipo económico del gobierno fue señalada por el propio Ministro de Economía, antes de la reunión subregional. En palabras del Ministro de Economía, Enrique Braga, la coordinación significaba grandes dificultades,

¹¹ Las manifestaciones del Presidente del Banco Central, Ramón Díaz y del viceministro de Economía, Nicolás Herrera, fueron recogidas por el semanario Búsqueda en su n° 573, del 31/1/91. Ramón Díaz también consideró imposible el mercado común sin ajuste fiscal, pero señaló que era necesario que Uruguay preparara la integración.

debido a que "muchos aspectos de las políticas cambiarias y fiscales son discutibles" (12).

El tema del arancel externo común provocó en cambio una reacción más enérgica de varias personalidades del gobierno, aun cuando no hubo una sola posición. La factibilidad de que Brasil buscara un arancel externo alto, llevó a distintas manifestaciones de los representantes gubernamentales. Los posicionamientos iniciales se inscribieron en la lógica de buscar negociar el arancel externo más bajo posible para confirmar el objetivo de la Unión Aduanera o bien plantear la independencia de criterios frente al tema, lo cual derivaría finalmente en una zona de libre comercio. La primera posición manifestada por el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores, fue la representativa de la mayoría del gabinete, mientras la segunda fue manifestada por el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Alvaro Ramos.

La postura de Alvaro Ramos, que afirmó en relación a la integración, que "el Mercosur no es el objetivo máximo para el Uruguay..., sino que la meta a alcanzar es la competitividad..." no fue sostenida por otros miembros del gabinete o del equipo negociador, aun cuando se compartían algunos términos de la misma (13). En definitiva, el Ministro estaba posicionándose en relación al tema sobre dos ideas: la sensibilidad del sector agropecuario que debe tener un tratamiento diferente; y el objetivo de un arancel externo común bajo para no quedar cautivo de los mercados vecinos.

El tema del Arancel Externo Común encontró un punto de mayoría convergente en el gabinete, sobre la base de negociar dentro de determinados límites, el arancel y las excepciones. Esta definición gubernamental estuvo respaldada implícitamente por los partidos políticos y por la falta de consenso en cuanto al mejor escenario para un socio pequeño como Uruguay, en cuanto a la definición del arancel y las excepciones (14). El posicionamiento sobre estas dos ideas y el hecho de que la mayoría gubernamental insistiera en la negociación sobre el Arancel Externo Común, llevó a que el Ministro Alvaro Ramos, encauzara sus reivindicaciones en lo nacional. El posicionamiento del Ministro y sus propuestas definieron diferencias con el resto

¹² Véase sus declaraciones en el semanario *Búsqueda* n° 585, del 2/5/91.

¹³ Estas declaraciones son reproducidas del semanario *Búsqueda*, en su número 585, del 2/5/91. Por otra parte, la apreciación positiva del Ministro Alvaro Ramos, sobre la implementación de medidas en su cartera, puede leerse en *Crónicas Económicas*, en su número 483 del 14/1/91.

¹⁴ Véase al respecto la controversia en un Foro sobre la integración que reprodujo el semanario *Crónicas Económicas*, en su número 479 del 17/12/90, entre Licandro, Sarto, Davrieux y Quijano. Los primeros se manifestaron partidarios de un único arancel bajo, mientras que los segundos señalaron que para algunas actividades no era positivo un arancel cero.

del gabinete, lo cual sentaría las bases para su posterior renuncia, que se haría efectiva a comienzos de 1993.

En definitiva, el gobierno adoptó una política pragmática frente a los objetivos de la coordinación macroeconómica y la definición del arancel externo común, planteados por el Tratado de Asunción. Las controversias originadas por esos dos temas tuvieron un eje moderador vinculado con la posición primordial de integrarse al proceso subregional. En definitiva, el gobierno no planteó condiciones severas o inflexibles para la negociación de esos puntos, sino que ubicó determinados parámetros en los cuales moverse. De esta manera, el mini-gabinete demostró bases consensuales para la negociación con los vecinos en esos temas y otorgó una base sustentadora al equipo negociador ⁽¹⁵⁾.

La posición del gobierno frente a los dos instrumentos del mercado común consistió en priorizar el tema del arancel externo común y en dejar "flotar" la coordinación macroeconómica, con el manejo de pautas genéricas. De esta manera, las negociaciones se focalizaron en la definición del arancel y en las excepciones pasibles de incluirse en un determinado marco temporal. Por otra parte, las diferencias en el gobierno se manifestaron en los impactos posibles en la sociedad y llevaron a la definición de posiciones y propuestas de los integrantes del mini-gabinete a nivel nacional.

3) Las diferencias intra-gubernamentales

El gobierno decidió las modalidades de inserción del país por una serie de circunstancias externas e internas, como ya se indicara anteriormente. Desde el momento en que el gobierno decidió incorporarse al proceso de integración subregional, las tensiones intra-gubernamentales dejaron de plantearse en la disyuntiva de estar a favor o en contra de la integración subregional, para pasar a afincarse en los instrumentos que se consideraban esenciales en la negociación para la consecución del Mercado Común.

Si bien puede visualizarse, que en los inicios del proceso, se verificó un debate sobre los productos nacionales "sensibles" a la apertura subregional, los diferendos de fondo tuvieron relación con la coordinación macroeconómica y la fijación del Arancel Externo Común. En ese contexto se verificó una división temática entre los distintos integrantes del gobierno, relacionada con la sensibilidad frente al tema: los integrantes

¹⁵ Al respecto son ilustrativas las declaraciones y definiciones de los Ministros integrantes del gabinete, sobre temas sensibles como MERCOSUR, aranceles, entre otros, luego de una reunión especial sobre política económica. Véase el semanario Búsqueda número 646 del 9/7/92.

del gobierno de la esfera económica insistieron en la coordinación macroeconómica; los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ganadería, Agricultura y Pesca se remitieron más a las condiciones en que se desarrollaba el proceso y a sus consecuencias (sobre todo de parte del MGAP en relación al sector rural); mientras el tema del Arancel Externo Común verificó posicionamientos desde distintos integrantes del elenco gubernamental.

Los énfasis desplegados por los distintos integrantes del gobierno y las divergencias en la implementación del Arancel Externo Común y en las consecuencias del Mercosur en la sociedad uruguaya, coadyuvaron obviamente a que se trasuntaran divergencias sobre la implementación de las políticas públicas, y a que se redefinieran los propios intereses sectoriales. Dos carteras en particular tuvieron desde inicios del proceso de integración subregional, un papel relevante en el mismo: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Economía y Finanzas. Ambas carteras participaron del debate sobre la inserción de Uruguay y el ingreso al proceso de integración; intervinieron en la definición del Tratado de Asunción; y quedaron ubicadas en el organigrama transitorio institucional y de toma de decisiones del Mercosur.

La importancia de esas dos carteras en el proceso de integración se vio avalada por la legitimidad que otorgó el gobierno a los negociadores; por la importancia asignada a las relaciones con terceros países y con organismos internacionales; y por la creación de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales con determinadas potestades ejecutivas.

Los Ministros de Ganadería y de Industria tuvieron a dos sectores sensibles frente a los cambios que planteaba el MERCOSUR. Las reacciones de ambas carteras fueron disímiles: el Ministro de Ganadería Agricultura y Pesca, Alvaro Ramos, planteó sus posiciones y definió distintas propuestas para que fueran implementadas; mientras la cartera de Industria, Energía y Minería, mantuvo un perfil bajo. Ello llevó a que el portavoz del sector rural fuera el propio Ministro de Ganadería, avalado o no por los organismos corporativos; mientras que la "voz" del sector industrial fuera la Cámara de Industrias ⁽¹⁶⁾.

El bajo perfil del Ministro de Industria y el peso de la Cámara de Industrias se manifestaron en dos aspectos delicados: la reconversión industrial y el incremento de la tasa estadística

¹⁶ En buena medida obviamente porque se ubicó en una posición contraria a la apertura implementada por el gobierno. Frente a las posiciones contrarias al Programa de Liberación Comercial por parte de la Cámara de Industrias, el Ministro no dispuso de alternativas prácticas para negociar al interior del gabinete.

del 3% al 10% por parte de Argentina. El tema de la reconversión industrial fue desde sus inicios incluido en otras carteras, como fue el caso de Economía y Finanzas. Por otra parte, la Cámara de Industrias no hacía llegar sus propuestas al gobierno vía el Ministerio, sino que era consultada como tal. Es así que el gobierno dispuso que el grupo de trabajo encargado de coordinar la reconversión de la industria fuera conformado por técnicos de tres Ministerios -Industria, Economía y Finanzas y Relaciones Exteriores- y de la Cámara de Industrias.

El contencioso que se inició con el incremento de la tasa estadística, también mostró el bajo perfil de la cartera de Industria, frente al equipo económico. En esa circunstancia prevaleció la idea manifestada por el Ministro de Economía, Ignacio de Posadas, y el Presidente del Banco Central, Ramón Díaz, de oponerse a postergaciones en el cronograma de apertura o al establecimiento de nuevas barreras. Si bien el Ministro de Industria Eduardo Ache no planteó divergencias importantes en la definición del problema, no hizo valer la especificidad del costo sectorial que dejaba entrever en sus inicios el incremento de la tasa.

Otra actitud tuvo el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Alvaro Ramos, vinculada en buena medida con el hecho de que el sector rural es especialmente sensible frente a las aperturas y los procesos de integración, como demostrara por otra parte la conformación de la Comunidad Económica Europea y la definición de la Política Agrícola Común. El Ministro manifestó en los inicios del proceso algunas posiciones fuertes en el plano de las negociaciones con los países vecinos. Posteriormente focalizó su interés en instrumentos para mejorar los rendimientos del sector rural, frente a los efectos perversos de la transferencia de recursos vía canales impositivos y al deterioro en el valor de la tierra frente al incremento del valor en los bienes de capital. En ese sentido, el Ministro presentó una propuesta de reforma tributaria en agosto de 1991 y preparó un paquete de medidas para potenciar la ganadería a fines de 1992 (17).

La sensibilidad del Ministro frente al sector no tuvo acompañamiento en el seno del gobierno, por lo que terminó renunciando a comienzos de 1993. Sin embargo, algunas ideas y propuestas, como la descentralización territorial en materia de

¹⁷ El proyecto de reforma tributaria que elevó el Ministro Alvaro Ramos incluyó varios aspectos. Entre los aspectos salientes deben señalarse: el que concierne el impuesto al patrimonio, en el cual se planteaba el ajuste de los inmuebles rurales, en función de la variación de precios de la carne y la lana, eliminándose de esa manera la discrecionalidad de la administración en la fijación del coeficiente. Por otra parte se planteaba la eliminación en la consideración del activo a los bienes muebles y semovientes, para beneficiar las decisiones de inversión, que dejarían de estar gravadas. Además, se planteaba la derogación del IMAGRO y la generalización del Impuesto a la Renta Agropecuaria, para pasar a gravar la renta real generada y no la renta ficta.

gestión y de recursos tributarios, quedaron planteadas en el debate nacional.

IV) La interacción comunicación-negociación

En el apartado anterior analizamos el ingreso del tema MERCOSUR en la agenda gubernamental; los problemas y definiciones que planteó en el gabinete; y los posicionamientos del mini-gabinete frente al tema. En ese sentido, algunos sectores sensibles tuvieron la posibilidad de tener portavoces en el gabinete y algunas carteras mantuvieron comunicaciones sectoriales específicas. En este apartado se retomará la globalidad de la comunicación gubernamental a la ciudadanía, relacionando la misma con las etapas de la negociación subregional. En otros términos, se plantea la sensibilidad del gobierno uruguayo frente a las etapas que recorrió el Mercosur. Ello lleva a priorizar obviamente el mensaje presidencial, ya que por una parte es el Jefe de Estado y de Gobierno y por otra parte, por disposición del Tratado de Asunción, debe participar al menos una vez al año de las reuniones del Consejo Mercado Común, que es el órgano político del MERCOSUR ⁽¹⁸⁾.

La primera reunión del órgano de conducción política del Mercosur, el Consejo del Mercado Común, se realizó en Brasilia, entre el 13 y el 17 de diciembre de 1991. Entre la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, y la primera reunión del Consejo Mercado Común, el Tratado debió pasar por el proceso de ratificación en los Estados Partes, que posibilitó que entrara en vigor en octubre de 1991.

Una vez firmado el Tratado de Asunción, surgieron una serie de problemas que condicionaron el funcionamiento del Mercado Común del Cono Sur. Los aspectos controvertidos tuvieron relación con la superposición del Tratado de Asunción con los acuerdos de cooperación argentino-brasileños; con la aceptación del MERCOSUR por parte de ALADI y el respeto de los compromisos continentales contraídos; con el reconocimiento internacional del espacio subregional; con la definición de un régimen de solución de controversias y un sistema de lealtad competitiva; y con la definición de un cronograma para la libre circulación de bienes, servicios y personas y para la determinación del arancel externo común.

Los distintos aspectos controvertidos fueron resueltos en la propia marcha que originó el Tratado de Asunción. Los problemas vinculados con la adecuación del MERCOSUR a ALADI, la

¹⁸ La disposición que se refiere a la participación de los Presidentes de los Estados Partes, corresponde al art. 11 del Tratado de Asunción.

relación entre los distintos acuerdos de integración, el reconocimiento internacional del espacio subregional, tuvieron respuesta antes de la primera reunión del Consejo Mercado Común, realizada en Brasil en diciembre de 1991. La definición de un régimen de solución de controversias y de un sistema de lealtad competitiva, fue acordada en la reunión de Brasilia realizada en diciembre de 1991, que constituyó la primera reunión del Consejo Mercado Común.

Entre la firma del Tratado de Asunción y la primera reunión del Consejo Mercado Común, el Presidente se refirió en diversas ocasiones al Mercosur. Al respecto tuvo tres tipos de mensaje: uno dirigido directamente a la sociedad vinculado con la percepción personal sobre el camino que debería seguir el país; otro relacionado con la problemática específica arancelaria y de la orientación del proceso de integración; y finalmente otro referido a respuestas sobre la función del país en la subregión.

Los mensajes dirigidos directamente a la ciudadanía en tanto expresión de deseos de cómo debía posicionarse el país frente al MERCOSUR, conjuntamente y no partidariamente, fueron realizados inmediatamente después de la firma del Tratado (19). Las posibles derivaciones del proceso relacionados con un arancel externo elevado, propiciaron que el Presidente admitiera preocupación por el tema y señalara la posibilidad de que Uruguay no ingresara al Mercosur (20). Finalmente, las alusiones externas sobre la inserción de Uruguay como país vendedor de servicios, llevaron a una respuesta enérgica del Presidente, en el sentido de que Uruguay no se quedaba en esa función (21).

La ratificación del Tratado y la realización de la primera reunión del Consejo Mercado Común confortó al gobierno en las decisiones y orientación del proceso. En definitiva, los negociadores uruguayos se afirmaron en los puntos que se consideraron esenciales para el país y aguardaron las secuencias correspondientes. El tiempo entonces jugó a favor en este caso de los negociadores, porque el gobierno acompañó y posibilitó el proceso, advirtiendo sobre los aspectos relevantes para la negociación futura.

La primera reunión fue importante debido a tres razones convergentes: el tiempo transcurrido desde la firma del Tratado de Asunción; la definición de temas sensibles, como el referente

19 Véase al respecto el discurso realizado en San José en abril de 1991, en El País del 7/4/91.

20 La "escalada" que va del desacuerdo en el gabinete sobre el tema hasta la posibilidad de que Uruguay no ingrese al Mercosur, puede seguirse en los periódicos El País y La Mañana de fines de abril y comienzos de mayo de 1991 y en los números 585 y 586 de Búsqueda, correspondientes al 2 y 9 de mayo de 1991.

21 El Presidente Luis Alberto Lacalle afirmó que Uruguay no vendería solamente servicios en el MERCOSUR. Véase Búsqueda número 590 del 6/6/91.

al contralor de origen y solución de controversias comerciales; y la necesidad de seguir fijando el diseño del proceso. El Consejo del Mercado Común acordó en esa primera reunión, varias resoluciones, de las cuales, tres constituyen reglas fundamentales en la definición de un piso del proceso de integración: un sistema de solución de controversias comerciales; un reglamento de sanciones administrativas contra las firmas que adulteren los certificados de origen de las mercaderías; y un marco regulatorio para los acuerdos que realicen entre sí empresas de los cuatro países (Decisiones números 1/91, 2/91 y 3/91 respectivamente).

Entre esa primera reunión y la segunda, que se realizó en Las Leñas, en junio de 1992, el gobierno transmitió tres mensajes diferentes y consecutivos. En el primero realizado a fines de marzo, el Presidente mantuvo su confianza en el proceso ante los cuestionamientos de políticos y empresarios por los subsidios recibidos por Argentina y la política de Brasil. El Presidente, Luis Alberto Lacalle, reiteró su confianza en el MERCOSUR, frente a las afirmaciones realizadas por el senador Américo Ricaldoni, referentes a los incumplimientos de Brasil ⁽²²⁾.

En el segundo mensaje, el Presidente, durante una visita oficial a España, transmitió al diario español ABC, la posibilidad de no concreción del MERCOSUR y de que el país no terminara ingresando al proceso. Dichas declaraciones realizadas con pocos días de diferencia en relación a la anterior, planteaban las dudas que el equipo de gobierno tenía frente a situaciones externas, y posicionó al mandatario en las negociaciones bilaterales que iba a mantener con el gobierno español.

El tercer mensaje se produjo una vez retornado el Presidente de la visita oficial a España, donde reanuda con la confianza en el proceso integrador y con el rol específico de Uruguay en el mismo. Al respecto fue relevante, el desempeño del gobierno en las negociaciones bilaterales, que posibilitaron la firma del acta, estableciendo las bases del futuro Tratado General de Cooperación y Amistad, que abarca distintos aspectos, entre los cuales resulta destacable, la movilización de recursos por 300 millones de dólares, para proyectos de reconversión industrial, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Corporación Nacional para el Desarrollo.

La realización de la segunda reunión del Consejo Mercado Común y la sexta del Grupo Mercado Común, en Las Leñas, Argentina, en junio de 1992, culminó la etapa de mensajes

²² Las afirmaciones del senador Américo Ricaldoni fueron retomadas por distintos medios de información entre los días 24 y 28 de marzo. Véase La Mañana del 28/3/91. Por otra parte, el presidente de la Federación Rural, Ramón Simonet, también cuestionó la posibilidad del MERCOSUR, por las compras subsidiadas de Argentina y Brasil (La Mañana del 1/4/91).

gubernamentales planteando incertidumbres y dudas sobre el MERCOSUR y la participación de Uruguay. Esa segunda reunión del órgano político del MERCOSUR, el Consejo Mercado Común, fue importante por tres motivos diferentes: la necesidad de seguir dando señales de avance en el proceso; la definición de plazos en relación al arancel externo común y la coordinación macroeconómica; y por su significado frente a las turbulencias económica y política imperante en Brasil.

El Consejo Mercado Común adoptó una serie de resoluciones y dio a conocer un comunicado compuesto de 17 puntos. Las resoluciones más importantes en el plano económico fueron: la definición del cronograma de medidas hasta el 31 de diciembre de 1994; la adopción de una medida de protección al productor, al aprobarse un procedimiento sobre prácticas desleales de comercio; y la decisión de los países del MERCOSUR de actuar como bloque en ALADI, a partir de la reunión. En el plano político, se incorporó una cláusula democrática, como supuesto indispensable para el funcionamiento del MERCOSUR. En el plano espacial (infraestructura, aprovechamiento de los recursos geográficos), se acordó la construcción de un eje vial que una Porto Alegre-Buenos Aires, vía puente Colonia y se suscribió el acuerdo de la hidrovía Paraguay-Paraná.

Las inmediatas manifestaciones del Presidente y del equipo gubernamental mostraron una unidad de criterios en temas relevantes relativos a la política económica, aranceles, participación del país en el proceso de integración subregional, entre otros. Las declaraciones de los integrantes del "mini-gabinete" económico, se realizaron con posterioridad a una reunión, en el mes de julio, es decir poco tiempo después de la reunión de Las Leñas.

De esta manera, el país quedó sumergido en las negociaciones y debates sobre la instrumentación del Mercosur. El tema pasó a ser parte de la agenda gubernamental y el referente de comunicación con la ciudadanía se ubicó en los propios cambios que debía realizar el país, más que en la posibilidad de participación.

Bibliografía citada

Bizzozero, L.-Luján, C. (1991) "MERCOSUR: ¿una opción de integración asimétrica? Convergencia de actores nacionales y negociación subregional" Revista **SUMA** n° 11, CINVE.

Bizzozero, L. (1992) "El comportamiento de socios pequeños en el inicio de un proceso de integración" en **CIESU-FESUR** "Pequeños países en la integración. Oportunidades y riesgos" ed. Trilce, Montevideo.

----- (1993) "Los inicios del MERCOSUR y el ingreso de Uruguay" Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo.

Ikle, F. (1964) "How nations negotiate" Harper&Row, Nueva York.

Dupont, Ch. (1990) "La négociation. Conduite, théorie, applications" 3era. ed. Dalloz, Paris.

Hopmann, Terrence (1990) "Teoría y procesos en las negociaciones internacionales" PNUD-CEPAL, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina. Documento de Trabajo n° 8, Chile.

Schelling, T. (1960) "The Strategy of Conflict" Cambridge Mass, Harvard University Press.

Watzlawick, P. (1981) "¿Es real la realidad? Confusión-Desinformación-Comunicación" 2a. ed. Herder, Barcelona.

----- (1992) "El lenguaje del cambio" Herder, Barcelona.

Los mensajes gubernamentales: Análisis de cantidad y contenido

Wilson Fernández Luzuriaga
Ana María Pastorino *

I- Introducción

El **núcleo central** de esta investigación se relaciona con el propio fenómeno de la integración. No obstante, en el presente trabajo se pone énfasis en un subtema que se analiza y que tiene importancia en sí mismo: La intermediación del gobierno uruguayo, en tanto socio pequeño de un proceso internacional, frente a la ciudadanía de su país.

Como el actual sistema internacional ha limitado la diferenciación interno/externo, el fenómeno de la integración trae aparejado para el gobierno demandas ciudadanas y de la subregión, cuyas respuestas repercutirán necesariamente en las políticas públicas futuras.

Esta visión de la problemática de la inserción del país en la subregión permitirá dimensionar los futuros pasos del gobierno en diversos planos que están incidiendo en los países que conforman el MERCOSUR. Entre estos planos podemos destacar la reestructuración del Estado, el nivel de apertura de las economías y la participación de la ciudadanía en el proyecto de país.

En definitiva, este trabajo señala aspectos del comportamiento del gobierno uruguayo, desde su participación en las negociaciones que dieron origen al Tratado de Asunción hasta mediados de 1993, en términos de intermediación frente a la sociedad.

Se **estudian**, específicamente, los esfuerzos del gobierno en comunicar a la ciudadanía las distintas instancias por las que transita el proceso de integración regional, y cómo los integrantes del mismo van pautando sus mensajes frente a la sociedad, ya sea en términos de intermediación de problemáticas, de búsqueda de consenso, o de legitimación del mencionado proceso.

* Este trabajo fue realizado bajo la coordinación del Prof. Lincoln Bizzozero.

Para esto el **marco** estudiado incluyó el desempeño de los negociadores uruguayos en los subgrupos de trabajo en temas de particular interés como el arancel externo común, la coordinación macroeconómica y el comercio exterior, entre otros. También hubo que tener en cuenta las modificaciones que realizó el gobierno dentro de su propia estructura -tanto en la jerarquías y funciones de algunos Ministerios, como en la creación de otros organismos- y las transformaciones implementadas ante el advenimiento del MERCOSUR, en la proyección de políticas y en la toma de decisiones.

El proyecto fue realizado en base a diferentes **instancias metodológicas**. En la primera se actualizó la información sobre el MERCOSUR, la posición del gobierno frente al mismo, sus interacciones con los distintos sectores sociales y las repercusiones de las mismas en la sociedad. Esa actualización de información fue realizada sobre la base de datos recogidos en el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, complementándose con otro material informativo. A su vez se utilizaron los archivos del Servicio de Documentación de propia Facultad (SEDOC) que cuenta con material periodístico nacional y de Argentina y Brasil. Esta primera instancia tuvo también un correlato conceptual y teórico, donde se realizó un análisis comparativo de otras experiencias de integración.

La segunda instancia llevó a recoger información en sectores calificados de gobierno, por su participación en instancias de negociación, o bien por representar una nueva propuesta organizativa relacionada con el MERCOSUR. Al respecto se tuvo especialmente en cuenta al Ministerio de Relaciones Exteriores. Dentro de esta instancia se realizó el análisis de contenido de mensajes presidenciales y gubernamentales emitidos en el período analizado. La tercera y última instancia tuvo relación con la evaluación del análisis de contenido de los mensajes presidenciales y gubernamentales y de la información calificada que pudo recogerse.

Este trabajo fue **estructurado** en base a tres grandes apartados. En el primero de ellos se analizan los mensajes gubernamentales vinculados al proceso, de acuerdo a tres parámetros cronológicos de diferente naturaleza.

En el segundo apartado se señalan las ocasiones más significativas elegidas por los actores gubernamentales para emitir mensajes a la ciudadanía en referencia al proceso de integración. Finalmente, en el tercer apartado se muestran las características y los contenidos de los mensajes gubernamentales de acuerdo a tres diferentes pautas analíticas. Las mismas guardan relación con la priorización del tema integración, con los aspectos de amenazas y sanciones contenidos en los mensajes, y con los aspectos de recompensa o estímulo que presentan los

mismos.

II- Análisis de los distintos períodos

En este primer apartado se buscará establecer conclusiones vinculadas a diferentes etapas por las que atravesó este proceso de integración subregional. Para ello se ha realizado una selección de artículos periodísticos y dentro de un marco metodológico de análisis cualitativo se ha optado por dividir a los mismos en artículos centrales y artículos adicionales.

Los artículos centrales se caracterizan por contener uno o más mensajes emitidos por sujetos integrantes o portavoces del Poder Ejecutivo. Los artículos adicionales, en cambio, son aquellos en donde si bien no se verifica la presencia de un sujeto integrante del Poder Ejecutivo, recogen información y comentarios, incluso cifras vinculadas directamente al proceso de integración. No obstante quedan comprendidos en esta categoría ciertos artículos en los que si bien el sujeto que emite el mensaje es un integrante o portavoz del Poder Ejecutivo no lo hace estrictamente en esa calidad. Otras veces estos artículos pueden estar referidos a cuestiones laterales al proceso de integración. En definitiva, los artículos adicionales fueron utilizados fundamentalmente para determinar el marco en el cual se emiten los artículos centrales.

El número de artículos relevados suma sesenta y uno, de los cuales veintinueve son centrales y treinta y dos son adicionales. Debemos precisar que el número total de artículos no coincide con el número de mensajes, ya que hay artículos que contienen más de un mensaje al ser emitidos por más de un sujeto.

Una vez formuladas estas precisiones pasaremos a estudiar la cantidad de mensajes contenidos en artículos centrales, los sujetos que los emiten y los destinatarios de acuerdo a tres diferentes cortes cronológicos.

El primero de ellos atiende a la comunicación gubernamental a través de los ciclos anuales que abarcan el período analizado, teniendo en cuenta sólo este aspecto temporal.

El segundo criterio de división en subperíodos toma como punto de referencia la firma del Tratado de Asunción para analizar la carga de la comunicación gubernamental en el ex-ante y en el ex-post de la suscripción del documento.

Por último se instrumentó un criterio funcional que, partiendo de la firma del Tratado de Asunción, atiende a las dos primeras Reuniones del Consejo Mercado Común del MERCOSUR. Este criterio muestra la importancia de la cercanía de dichas

Reuniones en la intensidad del mensaje gubernamental.

1) La comunicación gubernamental y los ciclos anuales.

En esta instancia consideraremos las alternativas del proceso de integración en lo que respecta a la comunicación del Gobierno con los diferentes actores sociales y la ciudadanía en el segundo semestre de 1990, en los años 1991 y 1992, y en el primer semestre de 1993.

a) Segundo semestre de 1990

En este período, cuando el gobierno uruguayo comienza a mover sus resortes internos decidido a formar parte en el proceso de integración subregional, se destaca una fuerte presencia del Presidente de la República Luis A. Lacalle y del Ministro de Relaciones Exteriores Héctor Gros Espiell en un total de nueve mensajes analizados.

En síntesis, el Presidente Lacalle envía cinco mensajes en el período, el Canciller Gros Espiell dos, y el Ministro de Economía y Finanzas Enrique Braga dos. De estos últimos uno es extraído de un artículo en el que solamente se recoge un párrafo en relación a su intervención, estando el resto del artículo dedicado a las alocuciones del Presidente Lacalle.

Esto muestra que en este primer semestre hay una marcada ausencia de los sujetos de gobierno vinculados directamente a la temática económica del proceso de integración. En efecto, a la poca presencia del Ministro Braga se deben sumar la ausencias de los Ministros de Industria, Energía y Minería; y de Ganadería, Agricultura y Pesca, así como la del Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

En relación a los destinatarios en los mensajes emitidos por el Presidente de la República se destaca una importante diversidad de los mismos. Los destinatarios verificados son la ciudadanía en general; representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la ALADI; el presidente del BID -Enrique Iglesias-; el secretario general de la OEA -Joao Baena Soares-; delegados del SELA, INTAL, PNUD y CEPAL; ciudadanía argentina en general e indirectamente gobierno argentino; sector empresarial; sectores de la ciudadanía vinculados a la educación y autoridades nacionales en la materia.

En segundo lugar, el Canciller Gros Espiell dirige sus alocuciones a la ciudadanía, y también en una de ellas se aprecia la intencionalidad de emitir un mensaje a los gobiernos de Argentina y Brasil.

Por último el Ministro Braga en el mensaje en el que se presenta como único sujeto dirige conceptos al sector empresarial en general. Sin embargo, el mensaje está dirigido sobre todo a los sectores industrial y agropecuario, más que al de servicios. Además de ellos pueden verificarse también, intenciones de reclamo a los gobiernos de países del mercado común. En la alocución que comparte con el Presidente de la República, el claro destinatario es el sector empresarial, en especial un grupo de 500 empresarios de la agroindustria.

b) Año 1991

En este año se confirma la fuerte presencia del Presidente de la República en todas las manifestaciones del Gobierno referidas al tema integración. Si bien se verifica una mayor presencia del equipo económico, éste tiene un bajo perfil si tenemos en cuenta el énfasis que se pone en la armonización de políticas macroeconómicas a nivel de los países integrantes del MERCOSUR.

Por otra parte se verifican ausencias importantes dada la trascendencia que desde el gobierno se le asigna a la reconversión industrial y del sector agropecuario. De hecho no está presente el Ministro de Industria, Energía y Minería y se verifica un bajo perfil del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Lo más llamativo del período resulta, la limitada presencia del Canciller Gros Espiell.

Cuantificando estas afirmaciones los mensajes registrados en el año suman catorce, de los cuales el Presidente Lacalle es autor de cinco, y cuatro son emitidos por integrantes del equipo económico. Es así que el Subsecretario de Economía Nicolás Herrera, el Presidente del Banco Central del Uruguay Ramón Díaz, el Ministro de Economía Enrique Braga y el director de la OPP Conrado Hughes dirigen cada uno un mensaje en el período detallado.

Por su parte el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca realiza tres alocuciones, en dos de las cuales es el único autor del mensaje, siendo acompañado en la tercera oportunidad por los Ministros de Economía y Finanzas y de Relaciones Exteriores. Respecto a este último se registran dos mensajes a su cargo, uno de los cuales tiene al Canciller como único sujeto emisor del mensaje, siendo la segunda alocución compartida con otros miembros del gabinete ministerial, como ya lo señaláramos.

En cuanto a los destinatarios de los mensajes relevados durante el año 1991 se mantiene la diversidad de los mismos que se constata en el segundo semestre de 1990.

Respecto a los discursos dirigidos por el Presidente Luis Alberto Lacalle durante este período, los mismos tienen como

destinatarios -en el ámbito nacional- a la ciudadanía en general; autoridades de la enseñanza y sectores de la ciudadanía vinculados a la educación; sistema político; sectores empresarial y laboral; comerciantes; publicistas; sectores productivos nacionales en general. En el ámbito subregional son destinatarios de los mensajes del Presidente Lacalle los Gobiernos de los países miembros del MERCOSUR, en tanto que a nivel regional se registran alocuciones dirigidas a los gobiernos de los países integrantes de la Hidrovía Paraguay-Paraná y a los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración. Encontramos también durante este período un mensaje dirigido a actores internacionales, en concreto, a los participantes en las negociaciones sobre agricultura de la Ronda Uruguay del GATT.

Los mensajes de los integrantes del equipo económico se hallan dirigidos, en el caso de la alocución conjunta de Nicolás Herrera y Ramón Díaz, en forma potencial a la opinión pública, tanto del ámbito nacional como del subregional.

En el discurso que realiza Enrique Braga junto a Alvaro Ramos y a Héctor Gros Espiell, el destinatario es la ciudadanía en general y la Comisión Especial del Senado que analiza el tema de la creación del MERCOSUR en particular. Por su parte el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Conrado Hughes, emite un claro mensaje a empresarios, sindicatos y sistema político sobre el necesario cambio de estructuras y mentalidad para el ingreso al proceso de integración subregional.

De los dos mensajes en los que Alvaro Ramos se presenta como único autor, el destinatario de los mismos es el sector agropecuario. En cuanto al mensaje compartido con Braga y Gros está dirigido a la opinión pública y a la Comisión Especial del Senado. Respecto al mensaje expresado exclusivamente por el Canciller, digamos que contiene una clara alusión al sector empresarial, si bien el artículo globalmente constituye un análisis de los alcances y perspectivas del Tratado.

c) Año 1992

En el transcurso de este año, se constata una tendencia decreciente respecto al total de alocuciones, discursos y entrevistas referentes a la integración subregional, verificándose solamente cuatro discursos del Presidente Lacalle, uno del Presidente del BROU y ex Ministro de Economía y Finanzas Enrique Braga, y uno del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca Alvaro Ramos. Se ve confirmado el bajo perfil de la Cancillería, ya constatado en 1991.

Los destinatarios de los mensajes del Presidente Lacalle son el sistema político uruguayo; especialmente el Foro Batllista - sector del Partido Colorado que más cuestionamientos al gobierno ha realizado en todo este proceso-; sector productivo nacional;

sector agropecuario en particular; ciudadanía uruguaya; opinión pública española e indirectamente gobierno español.

La alocución realizada por Enrique Braga si bien está dirigida a la opinión pública en general, tiene como otros destinatarios a los principales socios del Herrerismo en el gobierno, el Vicepresidente Gonzalo Aguirre y el Senador Carlos Julio Pereyra, reafirmando pautas de acción de su presidencia ante reclamos de los grupos políticos que estos ciudadanos lideran. Braga hace también una alusión directa a cierto grupo del sector empresarial, el cual a pesar de no ser mencionado por el autor del mensaje, puede identificarse, concretamente, como perteneciente al grupo industrial.

El destinatario del mensaje del Ministro Ramos es el sector agropecuario, al que reconoce razones en su preocupación por la política de subsidios practicada por Brasil.

d) Primer semestre de 1993

En este último período analizado verificamos que la tendencia con respecto al total de mensajes que versan sobre la integración subregional sigue siendo decreciente.

De un total de cinco discursos, tres corresponden al Presidente Lacalle, uno al Ministro de Relaciones Exteriores Sergio Abreu y el último al Subsecretario de Economía y Finanzas Gustavo Licandro.

Las alocuciones del Presidente Lacalle durante este período son dirigidas al sector empresarial nacional y mexicano, y a autoridades de Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y de los Estados miembros del MERCOSUR.

El mensaje del Canciller Abreu, se halla dirigido principalmente a los funcionarios del Ministerio a su cargo, a los sectores productivos nacionales y a inversionistas extranjeros. La entrevista adquiere relevancia si tenemos en cuenta su asunción el 4 de enero de 1993, en sustitución de Héctor Gros Espiell, quien como vimos jugó un papel decisivo en el proceso de integración subregional que nos ocupa.

El discurso de Gustavo Licandro tiene como destinatario a un grupo de especialistas en temas económico-comerciales uruguayos, brasileños y argentinos y el mismo tiene lugar en un foro académico sobre el estado de las negociaciones regionales.

2) Comunicación gubernamental y firma del Tratado de Asunción.

Este segundo análisis tomará como punto de referencia la

firma del Tratado de Asunción -26 de marzo de 1991- dividiendo el período en dos grandes etapas, antes de la firma y después de la firma del documento que pone en marcha el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En definitiva, este corte encuentra su línea divisoria en la iniciación formal del proceso.

a) En la primera etapa que abarca el último semestre del año 1990 y los primeros tres meses de 1991, la cantidad de mensajes analizados llegan a catorce, y como característica predominante digamos que de ellos el Presidente de la República Luis A. Lacalle es autor de seis.

Es claro además el importante perfil del Ministro de Relaciones Exteriores Héctor Gros Espiell con tres presencias, de las cuales una constituye el primer análisis realizado sobre el Tratado de Asunción, una semana antes de la firma del documento, cuando obviamente ya se conocía el texto del mismo.

El equipo económico de gobierno aparece aquí con cuatro presencias (dos de Braga, una de Ramón Díaz y otra del Subsecretario de Economía Nicolás Herrera).

Se confirman también las ausencias o bajos perfiles de sectores claves en el proceso. Es así que no aparecen representantes del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y sólo encontramos una alocución del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca Alvaro Ramos. Esta última deriva de un largo reportaje donde el jerarca dedica un capítulo al tema de la integración y la labor de esa cartera al respecto.

b) En la segunda etapa, una vez materializada la firma del Tratado, evidentemente el número de alocuciones decrece si tenemos en cuenta que en un período que abarca nueve meses del año 1991, todo el año 1992 y el primer semestre de 1993 sólo se registran veinte alocuciones.

Lo más destacable sigue siendo el predominio de la presencia, en temas relacionados con la integración, del Presidente Lacalle con once alocuciones. Llama la atención el bajo perfil de la Cancillería, cuyos dos titulares sucesivos, Héctor Gros Espiell y Sergio Abreu sólo registran una alocución cada uno.

El equipo económico también baja su perfil con cuatro alocuciones (dos de Braga, una del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto Conrado Hughes y la restante del Subsecretario de Economía Gustavo Licandro).

Por último el Ministro Ramos presenta dos alocuciones, confirmando una presencia baja pero constante, y sigue sin aparecer el sector industrial del gobierno.

3) Comunicación y funcionamiento del proceso de integración.

En este último análisis estudiaremos la comunicación ciudadana a través de tres grandes etapas. La primera de ellas tiene como punto de partida la firma del Tratado de Asunción, llegando hasta la Primera Reunión del Consejo Mercado Común - Brasilia, diciembre 1991-. La segunda abarca el período transcurrido entre la Primera y la Segunda Reunión del Consejo Mercado Común -Las Leñas, junio 1992-Para concluir con una tercera etapa que abarca desde la Segunda Reunión del Consejo hasta mediados de 1993.

Una vez concretado el ingreso del país en el proceso de integración regional, cabe separar el período en tres etapas de acuerdo a lo establecido en el trabajo "*Negociación y comunicación del gobierno a la ciudadanía. El tema de la integración*" (Bizzozero, L.).

En el mencionado capítulo se prioriza el mensaje presidencial en las tres etapas, atendiendo a la calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno del Presidente de acuerdo a nuestros preceptos constitucionales y a las disposiciones del Tratado de Asunción según las cuales los primeros mandatarios deben participar por lo menos una vez al año de las reuniones del Consejo Mercado Común.

Esta prioridad se materializa en el número de mensajes analizados, ya que de veinte mensajes, el Presidente Luis A. Lacalle fue portavoz de doce, el equipo económico de gobierno es autor de cuatro (Braga en dos oportunidades, Hughes y Licandro), dos corresponden al Ministro de Ganadería Alvaro Ramos, y dos a los Cancilleres Gros Espiell y Abreu respectivamente.

En definitiva, entre la firma del Tratado y la Primera Reunión del Consejo Mercado Común, realizada en Brasilia en diciembre de 1991, el Presidente materializa cinco discursos; entre la Primera Reunión del Consejo y la Segunda realizada en Las Leñas en junio de 1992 el número de mensajes presidenciales fue de cuatro; por último desde junio de 1992 hasta mediados de 1993 las alocuciones de Lacalle totalizaron tres.

Si tenemos en cuenta que la totalidad de los discursos en cada etapa es de nueve, cinco y seis respectivamente, vemos que se mantiene una proporción constante de los mensajes presidenciales en relación al total de las alocuciones; pero lo que es más importante, una presencia del presidente Lacalle sin grandes altibajos en todo el período discriminado en las tres etapas señaladas.

III- Los momentos de la comunicación a la ciudadanía

En esta parte del trabajo se intentará mostrar los momentos relevantes que "han elegido" los sujetos para dirigir sus respectivas alocuciones. En la descodificación de los artículos periodísticos realizada, se optó por enfocar el momento en que se dirige el mensaje en tres grandes ámbitos: internacional, regional y nacional.

El primero de ellos hace referencia al **contexto internacional**. Es así que se identificaron mensajes en álgidos momentos en la negociación de la Ronda Uruguay del GATT en distintas instancias a lo largo del período analizado, e incluso manifestaciones que sólo pueden entenderse dentro de la plena vigencia del bloqueo económico impuesto a Irak por su invasión a Kuwait.

En el **ámbito regional**, en tanto, se intentó identificar la reacción gubernamental en referencia a la actitud de los socios de Uruguay en el proceso de integración y la repercusión de acontecimientos continentales o subcontinentales, que de alguna manera hallan incidido en las instancias de negociación del mencionado proceso.

En relación al primer punto puede señalarse que en 1990 los mensajes emitidos por el gobierno uruguayo presentan dos referencias claras. La primera es la firma del Acta de Buenos Aires, el 6 de julio de 1990. Este documento signado por los Presidentes argentino y brasileño -Carlos Menem y Fernando Collor de Mello, respectivamente- tuvo como objetivo hacer operativo el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, así como reducir el plazo fijado en el mismo para constituir un mercado común. Esto generaría el debate sobre el papel a desempeñar por Uruguay en la subregión, en el proceso de integración. La segunda referencia, como se entenderá, comprende los momentos previos, las negociaciones y las inmediatas consecuencias de la firma del Tratado de Asunción.

En el resto del período analizado prevalecen tres grandes referencias que se reiteran a lo largo del mismo:

- a) Momentos de desequilibrios o alternativas preocupantes en materia económica en Argentina y Brasil, e incluso la utilización de prácticas desleales en materia de comercio bilateral de los "socios mayores".
- b) Momentos previos, paralelos o inmediatamente posteriores a negociaciones o reuniones cumbres entre los socios del MERCOSUR.
- c) Período de enormes dudas sobre la viabilidad del cronograma, principalmente en materia de plazos previstos en el Tratado de Asunción. Argentina y Brasil acentúan determinadas diferencias, entre las que se incluye el hecho de que mientras la primera parece haber logrado la reorganización económica, el país norteco

está acosado por múltiples problemas políticos y económicos prioritarios en la agenda gubernamental con referencia al MERCOSUR.

Finalmente, en relación a acontecimientos continentales o subcontinentales con repercusión en el proceso de integración, sólo hay una clara influencia en las manifestaciones de los actores -verificada durante 1990- en relación a la Iniciativa para las Américas del Presidente norteamericano George Bush - julio, 1990-.

La última instancia cubrió el **contexto nacional** de la emisión del mensaje. Allí se verificaron diversas alternativas, propias del dinamismo de la vida de un país, que van desde cuestionamientos recibidos por el gobierno en relación al proceso de integración, reacciones de diversos sectores por la firma del Tratado de Asunción o por posteriores negociaciones en el ámbito del MERCOSUR, hasta expresiones de los autores de los mensajes en relación a viajes o visitas oficiales a otros países.

En relación a los cuestionamientos hay que dejar claro que prevalecen los formulados por actores políticos, a saber, partidos, sectores de partidos o personalidades con clara filiación político-partidaria.

Debe subrayarse que dentro de este contexto hay un hecho que marca importantes consecuencias en las expresiones gubernamentales. En efecto, la derogación de la Ley de Empresas Públicas, el 13 de diciembre de 1992, alteró la estrategia en relación a la reforma del Estado por parte del gobierno nacional. Otro hecho que cabe destacar fue el cambio del Ministro de Relaciones Exteriores Héctor Gros Espiell por el hasta entonces Senador del Partido Nacional Sergio Abreu Bonilla, efectuado el 4 de enero de 1993, si bien en el primer semestre de ese año no se advierten consecuencias importantes en relación a la comunicación gubernamental a la ciudadanía en materia de integración.

IV- Características y contenidos de los mensajes

En este apartado se analizarán las características y contenidos de los mensajes gubernamentales durante el período que abarca el presente trabajo, es decir, desde el segundo semestre de 1990 hasta el primer semestre de 1993. Los mismos serán analizados de acuerdo a tres diferentes parámetros.

El primero de ellos atiende a identificar la prioridad otorgada al tema integración, en relación con la agenda gubernamental y nacional, así como su ubicación respecto a otros temas de la agenda, los que también serán señalados. Sin embargo

debemos tener en cuenta que esa priorización es estudiada desde la relación arriba señalada y no en cuanto al total de los mensajes emitidos por los actores gubernamentales en cada período, ya que los artículos fueron seleccionados de acuerdo a su temática referente al propio tema de la integración subregional.

El segundo parámetro tiene relación con aspectos de advertencias, amenazas o sanciones que se encuentran contenidos en los mensajes. El mensaje incluye muchas veces una sanción o castigo a algún sector en especial o al conjunto de la ciudadanía.

Por último, en otras ocasiones el mensaje tiene una connotación positiva. La integración puede resultar beneficiosa para el conjunto de la sociedad, o bien para algunos sectores. En definitiva se individualizan los contenidos de estímulo y recompensa que presentan los discursos.

Para el estudio de los mensajes se hará un corte cronológico anual, atendiendo a los actores gubernamentales que los emiten.

Segundo semestre de 1990

En el segundo semestre de 1990, los gobiernos de Argentina y Brasil aceptan incluir a otros países en el proceso de integración que ambos habían comenzado en forma bilateral. Los Cancilleres Domingo Cavallo y Francisco Rezek invitaron al Uruguay y a Chile a participar en una reunión de los Cancilleres y Ministros de Economía en Brasilia el 31 de julio. La delegación de la República solicitó formalmente el ingreso del Uruguay al proceso de formación del mercado común, acordado entre Argentina y Brasil.

En el período analizado, del conjunto de discursos registrados el 88 por ciento de los mismos tuvieron a la integración como tema prioritario. Dentro de los mensajes que tratan al tema integración como central se constata que el 50 por ciento son emitidos por el Presidente Lacalle, el 25 por ciento el Ministro Braga y el otro 25 por ciento por el Canciller Gros. El tema integración se vincula en la mayoría de los casos con los temas de la reforma del Estado, reforma del sistema educativo y la reconversión industrial.

Respecto a las connotaciones de advertencias o amenazas que contienen los mensajes, constatamos que en el 66 por ciento se realizan advertencias a sus destinatarios. De ese 66 por ciento, el Presidente Luis Alberto Lacalle fue el autor del 50 por ciento de las amenazas. Al Ministro Braga le corresponden un 33 por ciento de los discursos que contienen sanciones, en tanto al Canciller Gros Espiell le corresponde un 16 por ciento.

En cuanto a los temas sobre los que versan las advertencias digamos que principalmente tuvieron relación con la reforma del sistema educativo, la reconversión industrial y la necesidad de lograr un arancel externo común lo más bajo posible. Se señala asimismo la falta de certeza jurídica en cuanto a la inserción del Uruguay en el proceso de integración bilateral argentino-brasileño. Se realiza además un cuestionamiento a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) referido a su relacionamiento con el Grupo de Río y a la falta de una respuesta rápida a la Iniciativa para las Américas del Presidente norteamericano George Bush.

Los destinatarios de las advertencias emitidas son la ciudadanía en general, el sector industrial, los sectores vinculados a la enseñanza, los gobiernos de Argentina y Brasil y la Asociación Latinoamericana de Integración.

Respecto a las connotaciones positivas de los discursos registrados, se verifica que un 55 por ciento de los mismos incluyen mensajes que contienen premios o beneficios. De ese 55 por ciento el 33 por ciento corresponde a las alocuciones del Presidente, mientras que el Ministro Braga es autor del 22 por ciento.

Los mensajes de estas características están relacionados con la reconversión industrial y con la reforma del sistema educativo. En tal sentido se asegura el apoyo estatal a aquellos sectores que requieren una reconversión y se enfatiza sobre la ventaja comparativa del elemento humano que tendrá el país dentro del esquema de integración.

Los destinatarios de los estímulos son la ciudadanía en general, el sector empresarial y los sectores de la sociedad vinculados a la educación.

Año 1991

Las negociaciones que habían comenzado en el período anterior se concretan durante el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo. Durante el transcurso de este año se produjo la ratificación del mismo por los Estados partes y su entrada en vigor, llevándose a cabo la primera reunión del Consejo Mercado Común.

En este período encontramos que un 78 por ciento de los discursos analizados presenta al tema integración como central. De ellos un 36 por ciento le correspondió al Presidente Lacalle, seguido por los Ministros Gros y Ramos con un 18 por ciento cada uno. Algunos temas de la agenda gubernamental que se vincularon a la integración son la reforma del Estado, reforma del sistema educativo, mejora de la calidad productiva, estabilidad en el campo cambiario, y el comercio internacional. El 71 por ciento

de los mensajes del período contienen amenazas. El Presidente fue autor del 40 por ciento de los mismos, en tanto al Canciller Gros le correspondió el 20 por ciento.

Las sanciones guardan relación con el tema de la reconversión productiva, la reforma del Estado, el arancel externo común y con los desórdenes monetarios ocurridos en Argentina y Brasil. Se señala incluso la inviabilidad del proceso de integración en caso de continuar esos desórdenes.

Los principales destinatarios de las amenazas son la ciudadanía en general, el sector empresarial y los gobiernos de Argentina y Brasil.

Respecto a los discursos que contienen beneficios y estímulos, verificamos que representan el 71 por ciento del total de los mensajes registrados en el período. De ese 71 por ciento, el 40 por ciento son mensajes presidenciales, mientras que el Canciller Gros es autor de un 20 por ciento de ellos. Los temas a los que se vinculan los mensajes de estímulo son, entre otros, la reforma educativa y el arancel externo común. Encontramos asimismo mensajes elogiosos para empresarios y trabajadores, destacándose la creación de una comisión sectorial. Los estímulos están principalmente dirigidos a los sectores empresarial, sindical y educativo, y a la ciudadanía toda.

Año 1992

En el mes de junio de 1992 se llevó a cabo la segunda reunión del Consejo Mercado Común y la sexta del Grupo Mercado Común.

El tema integración aparece como central en el 83 por ciento de los mensajes analizados en el año 1992. El 80 por ciento de ellos correspondió a discursos del Presidente Lacalle. Los temas que aparecen vinculados a la integración son la reconversión industrial, la reforma del Estado, la competitividad en los mercados internacionales y la cooperación internacional.

Las alocuciones con connotaciones de sanciones o advertencias representan el 83 por ciento del total de los mensajes analizados, correspondiendo el 60 por ciento a discursos presidenciales. Las sanciones guardan relación con la reconversión industrial, con la situación económica de Brasil y con los subsidios que ese país concede al agro. Las amenazas fueron dirigidas a la sociedad en su conjunto, al sector empresarial y al gobierno brasileño.

Los beneficios y estímulos se encuentran en un 50 por ciento de los mensajes del período, siendo en su totalidad dirigidos por el Presidente. Los mismos se conectan con el apoyo del gobierno en materia tecnológica, financiera y de asesoramiento técnico

para la reconversión industrial. Los principales destinatarios de los mensajes de estímulo fueron el sector empresarial, y la ciudadanía en general.

Primer semestre de 1993

En este período, como ya señaláramos, se produce un cambio al interior del Gobierno uruguayo. En efecto, al Canciller Héctor Gros Espiell lo sucede el Dr. Sergio Abreu Bonilla.

El tema integración aparece de manera central en el 60 por ciento de los discursos verificados en el primer semestre de este año. De ellos, un 66 por ciento son mensajes presidenciales. Los temas que se vinculan a la integración son el comercio internacional y la política económica del gobierno, así como el relacionamiento con la Comunidad Económica Europea a través del MERCOSUR.

Las advertencias o sanciones aparecen en un 40 por ciento de los discursos relevados en el semestre. Se vinculan a la preocupación del gobierno uruguayo por la situación económica del Brasil y a la coordinación de políticas macroeconómicas con los otros socios del MERCOSUR. A los sectores productivos se les reclama una vinculación más estrecha con el gobierno. Las mismas están dirigidas a los socios en el proceso de integración subregional, en especial a las autoridades brasileñas y a los sectores productivos.

Los mensajes que contienen connotaciones positivas en este último período analizado, representan el 60 por ciento del total. De esa cifra, el Presidente Lacalle fue autor del 66 por ciento de los mensajes. El contenido de los estímulos versa en forma genérica sobre los beneficios que el país obtendría en este proceso de integración subregional. Así se hace clara referencia al logro de haber convenido con los otros socios un arancel externo común bajo -del orden del 20%- , lo que impide que el país quede a expensas de la industria brasileña. Se señala asimismo la ventaja que significa la institucionalización del MERCOSUR para relaciones de cooperación con otros esquemas de integración, principalmente con la Comunidad Económica Europea.

Los destinatarios de los beneficios son el sector empresarial uruguayo, así como empresarios extranjeros , principalmente de México y de los países de la Comunidad Económica Europea. Cabe acotar que se analizan discursos presidenciales realizados en ocasión de visitas oficiales a México, Bruselas y Gran Bretaña.

V- Conclusiones

En este apartado se plantean algunas consideraciones finales para resaltar los aspectos fundamentales que pautaron la comunicación del gobierno uruguayo con la ciudadanía en materia de integración subregional.

A partir del **segundo semestre de 1990**, como ya sabemos, comienza la etapa de las negociaciones del gobierno para el ingreso al ya encaminado esquema de integración argentino-brasileño. En este período se verifica una fuerte presencia del Presidente Luis Alberto Lacalle y del Canciller Héctor Gros Espiell, así como una marcada ausencia de actores vinculados al equipo económico de gobierno. Esta fuerte presencia de Lacalle y Gros se fundamenta en la necesidad de presentar fuertes negociadores con vistas a convertir al proceso bilateral, en un proceso multilateral de integración.

Los momentos elegidos por los actores gubernamentales para emitir los mensajes tienen dos claros puntos de referencia. El primero es la firma del Acta de Buenos Aires, el 6 de julio de 1990, cuyo fin fue vitalizar y hacer inmediatamente operativo y eficaz el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil de 1988. El segundo comprende los momentos previos, las negociaciones y las consecuencias inmediatas de la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991.

En este semestre la integración, como tema central, aparece vinculado principalmente a los temas de la agenda gubernamental reforma del Estado, reconversión industrial y reforma del sistema educativo. En estos mensajes seleccionados, para analizar la comunicación gubernamental del período, priman los contenidos de amenaza por sobre los de recompensa. Las amenazas hacen referencia particularmente a la necesidad de la reconversión industrial y de la reforma educativa. El contenido positivo de los discursos también fue vinculado a los mismos temas.

En 1991, una vez que el país ingresa institucionalmente al proceso del Mercado Común se confirma la fuerte presencia del Presidente de la República en todas las manifestaciones del gobierno referidas al tema integración. Si bien se constata una mayor presencia del equipo económico, la misma no es tan relevante como era dable esperar. Hay que tener en cuenta que este período se caracteriza por los desequilibrios económicos en Argentina y Brasil, y el énfasis que se pone en la armonización de políticas macroeconómicas entre los socios del proceso.

En este período la temática de la integración sigue vinculada a los tópicos reforma del Estado, reconversión industrial y reforma del sistema educativo. Los mensajes que contienen amenazas y recompensas aparecen equilibrados en este

período. Los nuevos temas a los que aparecen vinculadas las amenazas son el arancel externo común y los desórdenes macroeconómicos en Argentina y Brasil, llegándose por esto último a cuestionar incluso la propia viabilidad del Mercado Común. El nuevo tema que aparece pautado por mensajes de estímulo es el arancel externo común.

En el año 1992, dentro de un panorama general de descenso del total de alocuciones, discursos y entrevistas referentes a la integración subregional se verifica la fuerte presencia del Presidente Lacalle. La misma queda remarcada por el hecho de que ningún otro autor gubernamental presenta un importante perfil en el período.

El tema integración por un lado, sigue vinculado a la reforma del Estado y a la reconversión industrial, incorporándose la necesidad de lograr una mayor competitividad en los mercados internacionales. La relación amenaza-premio aparece como sensiblemente favorable a la amenaza. Las sanciones versan sobre la propia necesidad de la reconversión industrial en el plano nacional y sobre la situación económica de Brasil y sus prácticas desleales de comercio que inciden en el agro. Las recompensas tienen relación con el apoyo del gobierno en materia tecnológica, financiera y de asesoramiento técnico para facilitar la reconversión industrial.

Durante **el primer semestre de 1993** se mantiene la tendencia decreciente en relación al total de mensajes referentes a la integración subregional. El Presidente continúa siendo el principal interlocutor ante la ciudadanía, sin verificarse otra presencia importante.

El tema de la integración se halla vinculado ahora al comercio internacional y a la política económica del gobierno en términos generales. Esto último tiene su lógica si tenemos en cuenta que el 13 de diciembre de 1992 es derogada la Ley de Empresas Públicas, alterándose la estrategia del gobierno en relación a la reforma del Estado. Por primera vez en todo el período estudiado, verificamos que las connotaciones de beneficios o estímulos superan a las de advertencias o sanciones. El contenido de las amenazas hace referencia sobre todo a la preocupación del gobierno uruguayo por la situación económica de Brasil. Cabe destacar que en este semestre, mientras el país norteco sigue dando señales de desequilibrio macroeconómico, en Argentina el plan del ahora Ministro de Economía Domingo Cavallo comienza a dar signos de estabilidad. Los beneficios versan en forma muy general sobre la ventaja que representa para el Uruguay estar inmerso en este proceso de integración subregional. Se señala en este orden la importancia de la institucionalización del Mercado Común, sobre todo para el relacionamiento con otros esquemas de integración, particularmente con la Comunidad Económica Europea.

La mediación partidaria en el MERCOSUR. El caso uruguayo.

Romeo Pérez Antón

I.- Introducción

Transcurridos cuatro años de la firma del Tratado de Asunción, instrumento en que el designio mercosuriano luce ya completo y provisto de toda su eficacia removedora, la cuestión científica de las pautas de intervención de los partidos uruguayos en ese proceso de integración continúa ostentando, a nuestro entender, relevancia, complejidad y carácter paradójico. Sobre los tres términos estructuraremos estos primeros párrafos de delimitación temática y enfoque del análisis, en procura de la complementariedad de este informe con los demás que pertenecen a la misma investigación.

1. Relevancia. - Esa investigación versa sobre ciertos aspectos comunicacionales del proceso de formación del MERCOSUR. Sobre la comunicación, muy principalmente, que va de gobernantes a gobernados, de decisores públicos a los ciudadanos de una democracia representativa. Si se piensa que esos ciudadanos serán, en su momento, electores (ya lo han sido y repetirán la operación en algunos años más), la incumbencia de los partidos en esa clase de comunicación salta a la vista: los partidos constituyen los protagonistas de los comicios, de los partidos surgen los equipos gubernamentales, los partidos despliegan en el Parlamento el abanico de sus orientaciones políticas y su capacidad de negociar a menudo sus diferencias. En precisa referencia a la comunidad política uruguaya, parece imposible concebir una comunicación decisores-ciudadanos sin una activa intervención partidaria, ya que ni el perfil de los gobernantes ni el de los ciudadanos se completa en ausencia de los partidos. Por otra parte, se hace difícil admitir que figuras no partidarias, aun si se hallan investidas de altas funciones y atribuciones estatales, logren difundir (e infundir) debidamente los compromisos y los horizontes de una integración, con toda su carga de persuasión mínima imprescindible. ¿Cómo obtenerlo sin los lenguajes de los partidos (de cada uno, en concreto) y sin la comunidad de tradiciones y confiabilidad en que ellos se sustentan?

2. Complejidad. - Aun si esta indagatoria se interesa privilegiadamente por esas líneas de comunicación, resultaría inconducente

si desliga su tema de otras responsabilidades que la mediación en un proceso de integración impone; en particular, las que atañen a las negociaciones que dinamizan aquél. Como lo destacan los trabajos de Lincoln Bizzozero y el realizado por Wilson Fernández con Ana Pastorino, la comunicación hacia la opinión pública nace y es determinada por equipos o redes que también negocian con los demás miembros del esquema de integración. El Mercosur se comunica difusivamente al mismo tiempo y por los mismos actores que lo negocian. La negociación afecta los contenidos de la difusión y ésta interpela a una ciudadanía que habilita a los negociadores y, eventualmente, ha de sustituirlos. Una vez más, si, en atención a las características del sistema político uruguayo, el analista tiende a admitir que en la múltiple funcionalidad de los partidos cabe que se conjuguen las diversas facetas de esa mediación, cualquier debilitamiento o desaparición de la presencia partidaria provocará inmediata confusión, ya que, por ejemplo, es mucho mayor la probabilidad de que los partidos dejen de comunicar las novedades del Mercosur que la probabilidad de que dejen de decidir conductas de los negociadores uruguayos. ¿Qué quedaría de una mediación así escindida o dislocada?

3. Carácter paradójico. - Este lineamiento aparece en diversas perspectivas: paradójicamente, los partidos protagonizan, como detallaremos, las primeras fases del Mercosur, hasta la aprobación parlamentaria del Tratado de Asunción, pero luego retroceden no obstante sucederse varios momentos "constitucionales" del proceso y una práctica de aquellos primeros compromisos que los adecua y reformula significativamente. Paradójicamente, los partidos observan una pauta común de intervención y ausencia en el proceso mercosuriano, a pesar de sus divergencias en la materia y de su siempre intensa competencia. Paradójicamente, los partidos que han asumido responsabilidades de primer orden (y con frecuencia no compartidas con otras organizaciones) en el desenvolvimiento de la experiencia nacional, se repliegan en términos de decisión y mediación cuando esa experiencia intenta su más trascendente reforma.

En las tres paradojas se encuentra involucrada la hipótesis partidocéntrica, según la cual los partidos políticos sostienen el sistema político uruguayo y presentan, en cotejo con otros actores, la mayor idoneidad para actuarlo, para aplicarlo a tareas de trascendencia histórica ⁽¹⁾. De la mera enunciación de los límites del enfoque analítico que intentaremos se desprende, en nuestra opinión, la necesidad de un encuadramiento teórico relativamente preciso.

¹ Hemos expuesto esa hipótesis en diversos textos, redactados en colaboración con Gerardo Caetano y José Rilla. Véase, por ejemplo, nuestro artículo en "Los Partidos Uruguayos de Cara al 90" (Varios autores; Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política, 1989).

II.- Preliminares teóricos

1. Suele hablarse de procesos de integración: lo hicimos líneas arriba y probablemente la expresión fue captada como cristalina, apromblemática. En rigor, empero, ¿son las integraciones eminentemente procesos? No podría, ante todo, dudarse de la naturaleza procesual, transitiva de las integraciones. Se extienden y profundizan en lapsos siempre considerables, se programan (lo que a su vez implica un curso dirigido y pautado), se forman mediante la agregación de etapas cuyo orden de sucesión nadie aprecia como aleatorio ni reversible. La voluntad política, tan frecuentemente sopesada en estos empeños, se plantea invariablemente como orientada a un itinerario, un avance y una serie de vinculaciones duraderas.

Estas vinculaciones, temporales como son, no resultan asimilables al proceso de su formalización y realización. Cobran relieve en su materia o sustancia, abstracción hecha de su despliegue cronológico. La integración, tanto como un proceso o tránsito, es un sistema de compromisos; los elementos que se integran (por lo común, países en cuanto economías) administran uniones, modifican sus relaciones con otros. Hay un dramático vuelco de ciertos agentes sobre su entorno o ambiente en cualquier esquema de integración. Así, la interrogante sobre quiénes se integran y por qué lo hacen se revela tan radical, tan insoslayable y tan trascendente como la pregunta sobre la dirección y el ritmo del pasaje, de la marcha, de la deliberada conversión del tiempo en recurso (eso que nuestro lenguaje corriente implica cuando sinonimiza, en diversos contextos, "tiempo" y "espacio", o cuando trata al espacio como la naturaleza del tiempo en expresiones del tipo "un espacio de tiempo"; el tiempo es en todos esos casos asumido como fundamento de posibilidades, como condicionante de alternativas para un agente cualquiera).

El examen de las **identidades** de los agentes que se incorporan a planes de integración se impone, pues, no obstante sus innegables peligros. ¿Dónde, efectivamente, podría encontrarse la continuidad del designio integracionista de cada país (y ulteriormente, de cada partido o movimiento social responsable de decisiones integracionistas) sino en el nivel de su auto-comprensión? ¿Cómo entender y prever aquel vuelco de un actor social sobre su entorno, en especial sobre esos **otros** que en buena medida pasarán, si prospera la integración, a ser **nosotros**?

No hay literatura en ello, como podría llevar a creer la circunstancia de haber sido mucho más analizados estos procesos en términos económicos que sociológicos o politológicos. Si bien el estudio de actores dista mucho de la economía política de la integración, la integración remite inmediatamente a problemas de una y otra índole. Los economistas se adelantaron notablemente

a los politólogos, sociólogos e historiadores; es mérito de los primeros y omisión sería de los rezagados. Estos últimos, empero, cometerían un error grave si, al abordar finalmente los tópicos de la integración, perdieran radicalidad y frescura en sus enfoques, imitaran o siguieran a los economistas, aunque más no fuera en la selección de los temas y la definición de las cuestiones principales.

No debemos, entonces, retroceder en la profundización de la conducta de los Estados, los partidos, los sindicatos, los gremios empresariales, inclusive los cuerpos burocráticos que intervienen en este orden de transformaciones y de políticas. En nuestra opinión, el acceso al nivel de las identidades exige reconstruir todo el horizonte de referencias y estimaciones que confieren sentido (más allá de la mera percepción) a un objeto cualquiera. ¿Qué sentido adquiere la integración de que se trate para un determinado agente? Lograda aquella reconstrucción, se abre la no menos complicada tarea de poner en contacto, de relacionar los horizontes de todos los actores.

Existe finalmente una tercera categoría de las integraciones. Señalábamos que éstas consisten en acción temporal e identitaria y adelantábamos que involucran un sistema de compromisos. He aquí la tercera categoría: la construcción del consenso de los componentes mediante obligaciones recíprocas que se pactan o acuerdan. En alguna medida, las integraciones se inventan o imaginan; pueden culminar alguna propensión "natural" (no deliberada, no política) pero no llamaríamos así a fenómenos absolutamente espontáneos y no los analizaríamos como pertenecientes al tipo de las integraciones. Tampoco lo haríamos con las anexiones económicas que no supongan consensualidad ni reciprocidad de los deberes.

En los términos precedentes, la relación entre los horizontes interpretativos de los actores no se limita al conocerse y a las influencias mutuas inherentes al saber que "ese otro está en mi entorno". Además de ellas, se traban interacciones de negociación, de cambio de garantías, de incremento de la previsibilidad y hasta de modificaciones de los fines (por fusión, elevación de las aspiraciones, agregado del propósito de lograr el éxito de la nueva asociación, etc.). Las tres categorías (temporalidad, identificaciones, convencionalidad) se constituyen con la noción misma de integración y se erigen, como irrenunciables cuestionamientos, con la primera aprehensión de una experiencia de integración. No son sucesivas ni reductibles a dos o a una de ellas. Ello puede comprobarse por la circunstancia de que ningún mensaje relativo a una integración, ni siquiera el más primitivo de sus esbozos, la más tentativa de las propuestas que hacia ella se dirija, dejará de contener, expresa o implícitamente, claras determinaciones y enérgicas justifica-

ciones en las tres vertientes (2).

Es que éstas, por otra parte, no se hallan nunca ausentes de la conciencia de cada uno de los agentes de las integraciones; las categorías son tanto **objetivas**, discernibles por los observadores como **subjetivas**, registrables en los proyectos de aquellos que se integran. Y no se trata de que, necesariamente, la temporalidad, las identificaciones y la convencionalidad pasen de las conciencias de los actores al esquema que pergeñan o al proceso que ponen en marcha; es corriente que los desenvolvimientos de tales esquemas/procesos restablezcan, en la conciencia de los participantes y observadores que procuren comprenderlos, las tres vertientes, cosa que ocurrirá a menudo respecto de una o dos de ellas, circunstancialmente omitida o insosteniblemente absorbida por otra. Este carácter objetivo-subjetivo de las dimensiones de la noción de integración nos parece de excepcional importancia metodológica. La tríada a que venimos aludiendo complejiza tempranamente los referentes del análisis, los puntos a elucidar, pero brinda al mismo tiempo una vía de acceso segura a la doble necesidad de profundizar cada aspecto y relevar exhaustivamente los diversos nudos problemáticos. Inmediatamente por debajo de las generalidades del método científico, las tres categorías nos parecen la determinación decisiva para la buena resolución metodológica de los estudios sobre integraciones, por lo que nos sugiere la literatura especializada que conocemos. Y en la tríada haremos pie, de aquí en adelante.

2. Cabe que consideremos en primer término las dificultades de la integración, en tanto objeto de análisis, que giran en torno a la inherente temporalidad de ella.

El lado objetivo de la procesualidad de las integraciones levanta como dificultad saliente, en nuestra opinión, la que consiste en fijar mínimamente un curso, un sentido, eventualmente una programación, una meta a los sucesos y decisiones múltiples, en buena medida inconexos que forman la sustancia histórica de una integración. Dicho de otra manera: ¿qué significado podemos reconocer en las afirmaciones acerca de que un proceso de integración existe o no, progresa o no, ha superado o no un obstáculo? ¿Cuáles signos o criterios nos habilitan a unificar las indagaciones y los pronósticos, a tratar las conductas de empresarios, consumidores, gobernantes, trabajadores, sindicalistas, etc., como subsumidas o abrazadas por un proceso de integración económica? ¿Cómo eludir el riesgo de encadenar caprichosamente acontecimientos de ayer y de hoy, con el

2. Véase, para un esbozo de la multiplicidad de niveles en que se plantea cualquier esfuerzo integrativo, **Marcel Vaillant-Tabaré Vera** "Bloques Comerciales versus Multilateralismo, MERCOSUR: El caso de un Pequeño Bloque Sur-Sur" en **Bizzozero, L.-Bodemer, K.-Vaillant, M.** "Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?" Universidad de la República Oriental del Uruguay-Fundación Friedrich Ebert, ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1994. En igual sentido, **Pablo Ala Rúe-Néstor Lavergne-Jorge Schwarzzer**, "Antecedentes y Perspectivas del MERCOSUR" (Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert - CISEA, 1992), especialmente la "Introducción".

propósito de ver itinerario donde no lo hay, una construcción gradual donde prevalecen las acomodaciones erráticas?

No cuesta señalar algunos arbitrios ineficaces, a menudo conducentes a soluciones meramente verbales. Uno de ellos, que admitiría la calificación de **hiperpolítico**, absolutiza, o poco menos, la capacidad de las autoridades del Estado para concebir, negociar, iniciar, regir, acelerar o retardar las integraciones. Se toman, así, las resoluciones oficiales y los compromisos interestatales como señal de transformaciones seguras (aunque problemáticas) y se lee en aquellos los objetivos y los programas de la integración misma. Un enfoque de esta índole supone confundir la dimensión política de los procesos integracionistas con su significación última: supone anular la categoría temporalidad en beneficio de la convencionalidad o de una identificación desequilibrada en que los agentes gubernamentales o los órganos supranacionales de una integración pasan a tutelar a todos los demás o a proyectarlos como si sólo ellos fueran consistentes.

Un segundo expediente ilegítimo de percepción unificada de un tránsito integracionista, al que pudiera llamarse **hipereconómico**, resume las delicadas cuestiones de temporalidad objetiva que indicamos en operaciones netamente económicas (inversión, consumo, importación y exportación, preferencias por ciertas modalidades de acumulación, etc.) o en los comportamientos de los más típicos actores económicos (empresarios y sus gremios, trabajadores y sindicatos, banqueros, consumidores y sus organizaciones, profesionales y técnicos junto a sus corporaciones, etc.). Un proceso de integración se revela, para este enfoque, por las respuestas en el terreno propiamente económico a las medidas y los convenios estatales de inspiración integracionista. Los cambios en los flujos comerciales y financieros, el espacio en relación al cual adoptan los inversionistas sus decisiones, las cláusulas de los acuerdos laborales y los fenómenos de reconversión productiva son las integraciones, en sustancia. Antes de esos cambios, caben políticas que **tienden** a integrar; después de ellos, caben **desenvolvimientos** institucionales y novedades en los juegos de los actores. La categoría temporalidad absorbe, en el hipereconomicismo, a las otras dos, la identitaria y la convencional. Sólo para tropezar muy pronto con el factor político o cultural, a los que sólo alude como incógnitas no despejables, como datos primarios, como límites del análisis.

Nos encontramos, en la medida en que desestimamos tales simplificaciones, ante el consabido problema de aprehensión y configuración de referentes históricos dinámicos y relacionales, comprensivos de actores, reglados y densos en sus alcances institucionales. Las integraciones se sitúan, en esta perspectiva, en el mismo campo que las naciones, los regionalismos, las subculturas y las ideologías. La tentación del escepticismo acecha por todas partes. ¿Habrán, en rigor, naciones y culturas

postergadas? ¿Habrá integraciones? Los científicos sociales oyen ininterrumpidamente los cantos de sirena de las tesis negativistas. Las ideologías han muerto, la dinámica cultural es indiscernible, las naciones y regiones sólo deparan falsos problemas. Y sin embargo, los escepticismos no consiguen más que vedar palabras, rápidamente sustituidas por equivalentes, de significado tan impreciso y tan vinculados a objetividades elusivas como los primitivos. Al menos en un caso, el de la Comunidad Europea, el proceso de integración desbarata cualquier tesitura que lo niegue, aunque demanda aún, por lo que conocemos, una reconstrucción satisfactoria de naturaleza histórica.

Estamos inclinados a admitir que una integración sólo se capta, en su temporalidad objetiva, mediante esquemas en sí mismo complejos, armados sobre la noción de transferencia: transferencia de impulsos de diferente índole (demandas expresas o difusas, proyectos de decisión, programas de actividad sugeridos a otros, rechazos) que vinculan a instancias también diversas (instituciones, sectores sociales, partidos políticos, Estados, empresas, etc.). Las transferencias reiteradas trazan círculos y vaivenes, en el sentido de que los impulsos devuelven a una determinada instancia el motivo o el contenido de una decisión aunque con información agregada a la que esa instancia tuvo cuando tomó tal decisión ⁽³⁾. Dichos esquemas, a la vez dinámicos y cualitativos, aplicados repetidamente, nos pondrán en algunos casos en los umbrales de la intuición de un curso cuya finalidad o remate consiste en la unificación de las economías de varios Estados nacionales.

La principal dificultad analítica que corresponde a la temporalidad subjetiva de las integraciones (y que vale para la percepción transitiva tanto de los participantes como de los observadores) reside, creemos, en la traducibilidad de las estructuraciones objetiva y subjetivas del curso integracionista. En otros términos, si el proceso, relativamente unificado, se desenvuelve con un sentido y una meta, según un programa (conferido por convenio o por organismos supranacionales de la integración), y, por su parte, los agentes programan su propia intervención conforme a ideas de sentido, meta y ritmo no coincidentes con los que el proceso sigue, ¿cuál es la resultante, qué síntesis se produce? No debemos pensar en que una de esas estructuraciones cancele, lisa y llanamente, a la otra (o a las otras, porque, en la vertiente subjetiva, puede haber tantas como participantes). Ni los actores administran a tal grado un proceso esencialmente convencional, ni la "lógica" de éste incorporará tan unilateralmente los aspectos identitarios de los actores. La temporalidad de la integración no se establece en los cronogramas

³. Para una más completa presentación de algunos modelos de interacción mediante transferencias decisionales, Romeo Pérez, "Consideraciones sobre la definición de autonomía", en Cuadernos del CLAEH, n° 30, 1984, pág. 69-81.

negociados por los Estados, ni en la proyección de las expectativas de los industriales o los consumidores... pero tampoco con independencia de ellos.

Pensamos que el curso de una integración se aprehende, por participantes y por analistas, sobre la actitud de apuesta. No la ciega elección del amante del azar sino la informada (el interesado en una integración, participe u observador, es un insaciable recolector de datos, un ávido interlocutor de todo su entorno) opción de quien tiene un mínimo de confianza en su capacidad de iniciativa y veto (4). Las apuestas, tanto planes como pronósticos, tanto cognoscitivas como productivas, no dejan de unificarse constantemente, porque se interpelan recíprocamente pero también se ilustran, contribuyen mutuamente a su precisión y mejor fundamentación. No advertimos otra homogeneización posible de las temporalidades que la apuesta y su interminable diálogo.

El participante que se atenga exclusivamente a la razón técnica (o análoga), por definición ajena al momento productivo, voluntarista, no está en condiciones de mantener su calidad, antes o después quedará fuera del proceso integrador. El analista, por su parte, que por cualquier motivo renuncie a la atención a las apuestas o las desnaturalice asimilándolas al primer designio de alguna autoridad o algún participante fracasará en sus intentos de explicar, comprender, prever.

3. La identificación también nos muestra dificultades, comunes en este caso a sus modalidades objetiva y subjetiva. Son principalmente dos, a nuestro entender. La primera radica en los actores por antonomasia de las integraciones, es decir, los países en cuanto economías o los Estados nacionales en cuanto reguladores y garantes de un espacio económico. La integración repercute sobre las identidades de los actores que la aceptan y negocian... pero los Estados de inspiración y régimen democrático, como los que han suscrito el Tratado de Asunción que ha iniciado la marcha hacia el Mercosur, sólo en un sentido débil poseen estructuras identitarias, auténticas identificaciones. Y sin embargo, hemos afirmado antes que en las identidades de los agentes se encontraban, con frecuencia, las únicas razones o sustentos de la continuidad de los procesos de integración. ¿Pueden, entonces, integrarse exitosamente esos Estados democráticos de identidades débiles?

Tras precisar que venimos refiriendo a identidades de los Estados y no de las sociedades a que aquellos corresponden, nos parece necesario especificar el aserto sobre la débil identidad de las democracias:

4. Sobre la apuesta en la lógica del pensamiento político, Alain Badiou, "¿Se puede pensar la política?"; Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1990.

a) Dicha debilidad responde a la constitución relativista (más o menos parcial o limitada), mayormente formal del Estado democrático, éste no tiene amplias verdades oficiales, no se funda sino en unas pocas convicciones filosóficas o religiosas (aunque tampoco resulta posible constituir un Estado perfectamente formal, absolutamente exento de compromisos sustanciales). Visto desde otra perspectiva, el rasgo señalado consiste en la admisión al máximo posible que las democracias contemporáneas hacen de la diversidad de programas de vida, de particularismos y de incertidumbres acerca de conductas de individuos y grupos.

b) En estrecha relación con la última aseveración, las democracias no ostentan tanto identidades propias cuanto amparan conjuntos numerosos de identidades, muchas de ellas incompatibles entre sí y aun hostiles.

c) Pero esa (débil) identidad que consiste en abrir espacios formales para la coexistencia de múltiples experiencias distintas de vida comunitaria representa un eficaz fundamento de adhesión intelectual y emocional a los regímenes democráticos. La peculiar identificación de los Estados democráticos no debe confundirse con la inestabilidad o indefensión.

Desde esta adhesión que se prolonga entre la diversidad de identidades y desde la diluida identidad formal negocian las democracias los esquemas de integración en que se empeñan. Una vez más, la experiencia histórica evidencia que, contra lo previsible en abstracto, los Estados democráticamente constituidos se revelan a la larga más eficaces que otros; las escasísimas integraciones consolidadas, y en primer lugar la europeo-occidental, son frutos de acuerdos entre regímenes de esa naturaleza.

Para resolver adecuadamente esta primera dificultad ligada a la categoría de la identificación, los estudios acerca de integraciones deben buscar consecuentemente la elusiva identidad del Estado democrático. Y no deben apresurarse a presuponer que los actores identitariamente más sustantivos (aunque no se trate de Estados) prevalecerán, cuando entren en contradicción con las políticas de aquéllos.

La segunda dificultad sobre la que arroja luz el eje analítico de las identificaciones tiene que ver con los impactos o las consecuencias que los procesos de integración determinan en las identidades de los participantes (Estados, en primer término, mas también partidos, sindicatos, gremiales de empresarios, etc.).

Suele decirse, al respecto, que la integración penetra la más recóndita conciencia de los actores en la medida en que modifica el horizonte de expectativas, de seguridades y de incertidumbres vinculadas a los datos primarios del espacio

económico. Eso mismo se ha enfatizado a menudo en relación con los países miembros del Mercosur y personalmente coincidimos con la aserción. Pero es obvio que ésta no podría satisfacer al investigador (ni tampoco a las interrogaciones de los propios agentes de la experiencia) por su generalidad, que la vuelve correcta y válida mas sólo primaria, exterior, introductoria. ¿Qué significa, concreta y específicamente, la modificación del horizonte en que un actor se plantea, se asume y pasa a operar? ¿La integración sustituye identidades o sólo las interpela y exige ulteriormente? ¿La integración se inserta en el propio núcleo de una identidad, como un elemento más, o entabla un diálogo con ese núcleo?

Nos inclinamos por la conveniencia de dirigir las indagaciones según los segundos miembros de las disyuntivas: la integración exige más de las identidades, entra un diálogo (habitualmente tenso) con los núcleos de ellas. Suponer conforme a los primeros miembros de las disyuntivas nos llevaría a incurrir en un error teórico y metodológico muchas veces comprobable en los análisis de las integraciones; aludimos a la cosificación del esquema de integración, a su independización respecto de las fuerzas sociales que lo imaginan y negocian. Quizás en algún alto grado de su desarrollo la integración genere una identidad, un actor que la exprese y que sólo exprese a esa experiencia; entretanto, no debe equipararse cualquier fenómeno de supranacionalidad con la instauración de una identidad integracionista. Este error cancela la categoría convencionalidad en favor de las otras dos o sólo de las identificaciones, pues también podría implicar la anulación de la noción de temporalidad.

4. En relación a las dificultades que, en la reconstrucción de las experiencias de integración económica, surgen tempranamente si se emplea la categoría de convencionalidad, creemos que no difieren si partimos de la significación objetiva o de la significación subjetiva de la noción. La convencionalidad que postula el analista y la que percibe el participante involucran un riesgo capital, que definimos como lo escurridizo de las condiciones de acceso a la calidad de negociador de una integración.

Existen, naturalmente, atribuciones jurídicas de esa calidad y no negamos su trascendencia. Los Estados que suscriben los instrumentos básicos de un esquema integracionista quedan, sin más, investidos de la situación jurídica de negociadores, de elaboradores de un consenso mediante compromisos. Y sin embargo, tal situación bien podría dar lugar a meros comportamientos reflejos, a radicales seguidismos o a recortes de las propias potestades (reducción a ejercicios de veto de **algunas** iniciativas, de vigilancia de los intereses propios sin ocuparse de los intereses de la asociación en tren de integrarse, etc.).

Reconocida la distinción entre negociadores habilitados y efectivos y negociadores habilitados y aparentes, se abre la cuestión de los criterios de calificación, de inclusión en uno u otro subconjunto. Obsérvese que, en tanto constituyen sistemas de compromisos, las integraciones, temporales también, admiten "salidas y entradas" al ámbito de la negociación, al genuino carácter de constructores del consenso. Cabe, en otras palabras, convertirse en negociador eventual, no reflejo o seguidista. Y muchas otras variantes (negociadores informales, indirectos, sectoriales, etc.)

El criterio más seguro, en definitiva, para sobreponerse a tantas ocasiones de confusión sin soslayar ninguna alternativa, consiste en atender a las **funciones** que un actor logra desempeñar, bajo cualquier modalidad o combinación de modalidades de intervención en el sistema de compromisos. En especial, sólo nos parece que acceden a la calidad de negociadores, críticamente asignada, los agentes que en alguna medida relevante se demuestran capaces de administrar el proceso integracionista al tiempo que defienden sus intereses directos y adecuan sus proyectos al nuevo horizonte que la integración abre. La categoría temporalidad nos permite, conjugada con la convencionalidad, separar funcionalmente a los negociadores auténticos de los sólo aparentes.

5. Las tres categorías de la integración y los problemas indagatorios que reverberan en torno a cada una de ellas nos preparan para un encuadre más incisivo de la mediación, encuadre que procuraremos fijar de inmediato. Por constituir las integraciones fenómenos temporales, que involucran persecución de metas y cumplimiento de programas, se imponen las conductas que ligen las etapas sucesivas, que retomen los propósitos de ayer y análogas. Por constituir fenómenos convencionales, es preciso que el orden integrador inventado/pactado adquiera y conserve vigencia, presión normativa, influjo y prestigio. Por constituir fenómenos identitarios, se hace imprescindible para la construcción del espacio económico unificado la difusión de sus referentes en virtud de comunicación entre actores, con ancho margen de persuasión; las integraciones dependen considerablemente de su internalización, de su asunción.

Nos hallamos frente a mediaciones en una sucesión (encadenamientos, transmisiones generacionales, etc.), mediaciones jerárquicas y representativas (conferimiento de legitimidad, inducción de imitaciones por efecto del cariz pionero o inaugural de ciertos comportamientos, etc.) y mediaciones directivas, de liderazgo (provisión de administradores y gobernantes del proceso integracionista, garantía de evaluación y ajuste permanentes junto a una continuada supervisión, etc.).

Algunas de estas mediaciones recaerán usualmente en actores y otras podrían cumplirse por categorías difusas de participantes

(en este último caso, principalmente las que hemos denominado jerárquicas, productores de presión normativa y prestigio para los acuerdos que rigen una experiencia integracionista). Es difícil suponer que las mediaciones que deben sustentarse en la asimilación y despliegue subjetivos de las categorías de las integraciones no se cumplan por actores cabales (partidos políticos, equipos gobernantes, burocracias de alto nivel, corporaciones de firme arraigo social o análogos).

Al menos una porción (en el límite, uno) de estos mediadores actores deberá poseer concientemente las percepciones de la existencia de un proceso integrativo unificado (por aplicación de los exámenes de las circularidades decisionales), la capacidad de concebir **apuestas**, la confianza en la eficacia de las débiles identidades democráticas, la posibilidad de atender y tomar parte en diálogos entre integración e identidades y la aptitud de descubrir funcionalmente los negociadores genuinos del proceso de que se trate. El límite entre mediadores dotados de tales cualificaciones y los agentes rectores, los dirigentes de mayor jerarquía se difumina, como echa de verse, ante la densidad y trascendencia de las tareas que los mediadores tenderán a emprender. Ello no es sorprendente en estudios acerca de procesos decisionales complejos, en particular, los de índole política. No olvidemos, sin embargo, que, en definitiva, por hallarnos frente a una integración de Estados democráticos, en el caso del Mercosur, los actores dirigentes superiores son los Parlamentos y los Ejecutivos habilitados por pronunciamientos electorales de la ciudadanía.

Señaladas las capacidades de los mediadores más completos, sobreviene la interrogante sobre si el conjunto de las cualificaciones que los caracterizan se asocia más fácil o frecuentemente con algún tipo de actor. Se trata de averiguar si existe un privilegio teórico u ontológico, para el desempeño de tan exigentes papeles sociales, en favor de los partidos, de los cuerpos administrativos estatales, de las tecnoburocracias o de alguna otra organización.

Remarcamos que no nos proponemos aquí captar una ligazón necesaria del tipo que recogerían expresiones como 'sólo las tecnoburocracias (por ejemplo) tienen la posibilidad de mediar en los términos más comprensivos', 'los partidos resultan insustituibles en el cumplimiento de la mediación que garantiza el éxito de los procesos de integración'. Solamente buscamos diferenciales típicos de destreza, idoneidad, fluidez o adaptabilidad.

Los partidos presentan, consideramos, ese diferencial favorable. Las democracias, en su experimentación concreta, a través de la multiplicidad de la historia de nuestro siglo, los destacan como gobernantes por antonomasia, en la plena realización de las aspiraciones que ese régimen ampara y de los

requerimientos que lo sostienen. Si de integrar Estados democráticos se trata, ningún agente distinto aventajará al partido en la realización del **conjunto** de mediaciones. No cuesta admitir, por ejemplo, que una tecnoburocracia mediaría mejor en los encadenamientos decisionales y la ejecución sistemática de estrategias; pero sin duda se situaría por debajo de los partidos en la obtención de mediaciones jerárquicas en contextos relativistas y pluralistas. Dos de las dificultades de cualquier conciencia empeñada en comprender una integración respaldan especialmente, entretanto, la atribución de primacía al mediador partidario:

a) La primera, la necesidad de unificar en la apuesta las percepciones independientes que los actores reciben de la integración como tránsito. Si la apuesta es una estructura refleja y constructiva al mismo título, ninguna se desplegará, con altísima probabilidad, con tanta operatividad y fluidez como la del sujeto de los debates políticos, de las presentaciones de candidaturas y de las pruebas electorales. Cualquier otro mediador estará más referido a sí mismo, más legitimado por un saber técnico, menos apoyado en la opinión pública y los electores que "los políticos", los partidos.

b) La segunda, las escurridizas condiciones de acceso a la calidad del efectivo negociador de una determinada integración. Si bien las cancillerías y los órganos responsables de la "diplomacia económica" ocuparán, a menudo, la posición de negociadores auténticos, nada lleva a reconocer que dominan las perspectivas y los criterios que les permitirían discriminar los negociadores efectivos de los aparentes. Téngase en cuenta que esta discriminación sólo se logra si se reconstruyen las funciones integradoras en sus circuitos íntegros. Los formalismos jurídicos son imprescindibles, a tal propósito, pero también insuficientes. La experiencia de una o muchas negociaciones en concreto, lo mismo: necesaria pero no suficiente. El partido, y sólo él, tiene la posibilidad de seguir el sistema de compromisos en su origen societario (aspiraciones, pautas ideológicas, memorias históricas, etc.), en su elaboración en los vericuetos de un Estado, en su fase de regateo y síntesis interestatal y en las proyecciones, rechazos y transformaciones que las decisiones integracionistas inducen en las sociedades correspondientes. Examinar críticamente la mediación partidaria es, entonces, encaminar la indagación de un proceso integracionista hacia un área problemática y relevante.

III.- Las hipótesis

La percepción sistemática del conjunto de preliminares teóricos señalados redonda, entendemos, en la corroboración de la relevancia y complejidad de la intervención en el proceso

integracionista. Y determina la dramaticidad, por expresarlo así, de la presencia o ausencia de un tipo de decisores. Tal presencia no es fácilmente sustituible y, a la inversa, el mediar satisfactoriamente en una integración constituye un dato de primera importancia, una faena de repercusiones sobre la integridad de un sistema político.

En el segundo semestre de 1993, realizamos una indagatoria sobre la mediación de los partidos en el desenvolvimiento de la participación uruguaya en el MERCOSUR. Con un marco teórico que retomamos, sustancialmente, en este mismo informe, investigamos entonces en base a estas hipótesis:

A - El proceso de integración subregional conocido como Mercosur no ha cesado de desenvolverse y profundizarse desde la ratificación del Tratado de Asunción por las cuatro partes que lo negociaron, no obstante persistir incertidumbres relevantes en torno al mantenimiento de los compromisos y, sobre todo, al cumplimiento de los cronogramas pactados.

B - De conformidad con la hipótesis "A", los actores no políticos (sindicatos, gremiales de empresarios, empresas, instituciones de enseñanza, etc.) han modificado la naturaleza de sus demandas: de una revisión parcial de los compromisos nacionales a la vigilancia del cumplimiento por los otros países de sus obligaciones; de garantías de supervivencia a condiciones macroeconómicas de éxito; de estabilidad laboral a posibilidades institucionalizadas de reconversión.

C - Los partidos políticos no han percibido y canalizado las demandas novedosas, con lo que exhiben cierto "retraso" respecto de la sucesión de cambios integracionistas.

D - En razón de ese "retraso" partidario, probablemente, los actores sociales (es decir, no políticos) propenden a dejar de lado la mediación partidaria, históricamente principal y reformuladora de las demandas que canalizaba.

E - La hipótesis partidocéntrica, sin embargo, conduciría a suponer que las hipótesis A a D inclusive trazan un escenario de corto, a lo sumo de mediano plazo y que la lógica estructural del sistema político uruguayo operará enérgicamente contra las tendencias que expresan.

El sometimiento de esas hipótesis a minuciosa operacionalización y cotejo con evidencia empírica proveniente de revisión de prensa y entrevistas a informantes calificados, nos condujo a las siguientes conclusiones:

a) Los sustentos del conjunto de proposiciones axiales han revelado firmeza, en sus implicaciones (el Mercosur ha de comprenderse como un dinámico encadenamiento de decisiones de

experimentación y cambio estructural; ha sido impulsado por Estados democráticos que le confieren las plurisignificaciones de las políticas de ese régimen, los partidos ostentan la calidad de gestores naturales aunque no necesarios del proceso, los técnicos estatales han desempeñado papeles protagónicos sin que eso haya redundado en tecnocracia).

b) Sujetas a comprobación por separado, las hipótesis emergen:

- * Corroborada la primera
- * Falseada la segunda (aunque valdrían hipótesis más particulares)
- * Corroborada la tercera, si bien reformulada (sustituido 'retraso' por 'ausencia')
- * Falseada la cuarta, que cede ante su opuesta (los actores sociales favorecen el retorno de los partidos a sus funciones históricas)
- * Corroborada la quinta, completada mediante la especificación de que los participantes no políticos del Mercosur verbalizan el reclamo de aquel retorno y adoptan comportamientos de remisión a los partidos de cuestiones a resolver.

c) Los protagonistas sistémicos, los partidos, no están preparando, ni cada uno de por sí ni en su conjunto, la re-asunción de una mediación prevaleciente; en tales condiciones, un pronosticable regreso repentino al centro del escenario mercosureño les demandaría la realización de sus mejores posibilidades, la aplicación de sus más potentes recursos de rápida elaboración de políticas y de entendimientos (quitando al término sus connotaciones peyorativas, desafiaría la capacidad de improvisación de los partidos orientales).

d) Como contrapartida, los discursos de los agentes no partidarios y lo que se sabe respecto de sus identidades sugieren que ellos no reservarán, frente al protagonista histórico del juego político uruguayo, sus idoneidades y los caudales de información que sobre el Mercosur administren. Por lo contrario, secundarán a los partidos con generosidad y flexibilidad. También estas pautas, internalizadas por tecnoburocracias y representaciones institucionalizadas de intereses socioeconómicos, son componentes de la lógica del sistema, cuya vigencia hemos percibido tan a menudo, apenas detrás de la evidencia empírica recogida.

El informe de aquella investigación, no publicado aún, nos provee del punto de partida para una actualización y profundización, que de inmediato exponemos.

IV.- Razones de una persistente ausencia

La intervención, conductora y mediadora, de los partidos en la toma de resoluciones sustentadoras de la participación del Uruguay en el Mercosur ha pasado, conforme a lo expresado, de fuerte a débil: los fundadores se replegaron, una enérgica presencia se tornó relativa ausencia. Ello a pesar de que la sustitución de los partidos por otros conductores y mediadores se ha cumplido bajo una manifiesta conciencia de provisionalidad y hasta en contradicción con reclamos de "retorno" dirigidos a aquéllos. La centralidad partidaria en los procesos y arreglos de la política oriental parece, así, momentáneamente ratificada. Decimos momentáneamente porque no podría conciliarse esa prevalencia con la prolongación considerable de una débil intervención en un emprendimiento de la trascendencia del Mercosur. En tales circunstancias, saltaba a la vista la relevancia de la reciente campaña electoral en la observación de:

- a) La persistencia o finalización de la referida ausencia;
- b) La propensión eventualmente diferenciada de los partidos a retomar una enérgica presencia en la dirección y trasmisión de las negociaciones mercosurianas;
- c) La reafirmación o revocación de las demandas de retorno partidario por los mediadores sustitutos y, en general, la opinión pública y los actores sociales.

En cuanto a lo primero, es visible que los partidos no aprovecharon los debates y las convocatorias comiciales para recobrar terreno, para retomar la iniciativa en lo relativo a la integración regional. Las menciones al Mercosur en los documentos programáticos oficiales son escasas y más bien secundarias o marginales. Carecen, asimismo, de contundencia y no condicionan o articulan las definiciones de política económica o similares. Una excepción está constituida por el programa de "Manos a la Obra", que presentaba la fórmula Volonté-Ramos. Allí se afirma que el Mercosur representa el horizonte ordenador de las posibilidades de desarrollo autónomo del Uruguay y que deben fundarse en él las políticas exterior, económica y otras.

Los mensajes y las polémicas de los principales candidatos corroboraron esa posición secundaria del Mercosur. Fue notable observar, por ejemplo, cómo se expusieron pautas de reforma de la seguridad social o de estabilización económica y estímulo a determinados sectores de la economía sin alusión alguna a los compromisos ya asumidos con los socios de la integración regional o con someras referencias a esos compromisos como límites a las alternativas efectivamente disponibles. ¿Dónde hubiera podido encontrarse expresiones que reflejaran la cabal conciencia de esa compleja mediación comunicacional que difunde los alcances de un

trámite movido por incesantes negociaciones, cuyos resultados consisten en alteraciones del "nosotros" identificador? Ni los dirigentes de los partidos mostraron voluntad de mediar en esos términos ni, debe igualmente subrayarse, fueron requeridos a ello por quienes los interrogaban o evaluaban como votantes. Tampoco los voceros de los movimientos y gremiales, que en otros contextos reclaman una más asidua conducción y mediación partidarias, urgieron compromisos en ese rumbo, en el ambiente apropiado que crea una campaña electoral.

Tan cierto como lo señalado es, sin embargo, que ninguno de los programas de los partidos, y en general ninguno de los mensajes preelectorales serios, contuvo oposiciones frontales al Mercosur o propuestas de revisión sustancial de la participación de Uruguay en ese proceso. El balance de esta circunstancia y las mencionadas antes (ni decidido apoyo, ni rechazo preciso) insinúa la prolongación de la retracción de los partidos uruguayos.

La diferenciación programática que hemos indicado (derivada del carácter fundamental del Mercosur en el documento correspondiente a la fórmula Volonté-Ramos) no ha redundado, hasta el presente y en particular en la fase de negociación de la coalición de gobierno, en una propensión nítidamente superior a fortalecer su propia intervención, o la de todos los partidos, en la construcción cotidiana (más allá de los momentos originarios) de la unión aduanera, con vistas a un mercado común. No ha trascendido, por ejemplo, que en la fijación de las políticas cambiaria o comercial hayan surgido divergencias entre "Manos a la Obra" y otros grupos colorados o nacionalistas, vinculadas a los compromisos mercosurianos. La tónica de las declaraciones de dirigentes, gobernantes y legisladores de los diferentes sectores (oficialistas o de oposición) tampoco permite apreciar actitudes diversas, salvo en pormenores o en matices de énfasis. Así, en lo que atañe a los pronunciamientos partidarios, tanto el trámite del Protocolo de Ouro Preto, que reviste un significado genuinamente constitucional, como la reciente crisis en el proceso determinada por la solicitud brasileña de ampliar las excepciones al Arancel Externo Común, se han desenvuelto en términos más bien rutinarios, poco relevantes; no han hecho los partidos uruguayos esfuerzo alguno por comunicar a la opinión pública y a los actores socioeconómicos todas las implicaciones de los acuerdos logrados ni los cambios que ellos producen en los horizontes de expectativas de los diversos segmentos y de la sociedad global. Los partidos, en resumen, en el segundo de los aspectos que hemos destacado, continúan recíprocamente vinculados, sin pretensiones de singularidad en ninguno de ellos o sus corrientes.

En el tercero de los ejes analíticos expuestos, el de la demanda de "retorno" de los partidos a su histórica preeminencia, las novedades de la campaña preelectoral son pocas. En el conjunto, tanto el "Libro Azul" de las gremiales de empresarios como las manifestaciones de los sindicatos (por ejemplo, la

proclama del mitin del 1° de Mayo de 1995, acto que, por lo demás, ostentó un carácter mercosuriano que consagra la admisión del proceso por las organizaciones del trabajo de los cuatro países miembros) levantan reclamos, insatisfacciones, ratificaciones y dudas en relación al MERCOSUR, todos ellos destinados indudablemente a los partidos. No hay en esos textos, aunque se empleen a veces locuciones contradictorias, directivas de acción de gobierno sino demandas y respaldos encaminados a los gobernantes típicos. No se alteran las posiciones y los papeles tradicionales: el actor social expresando intereses sectoriales y los partidos sintetizando (eventualmente, seleccionando) y procurando alcanzar los lenguajes del interés general. No adoptan las Cámaras empresariales ni el PIT-CNT, respecto de la integración regional, lógicas de gobierno; se ratifica de tal modo una conducta legítima y probablemente atinada, constructiva. Los actores socioeconómicos mantienen su inserción de larga data en el sistema político democráticamente estructurado y prolongan "el vacío" de los protagonistas. Se trata, obviamente, de una conducta de apuntalamiento al orden tradicional, que involucra la aceptación de los riesgos consiguientes a una mediación insatisfactoria en el proceso del Mercosur. Estos riesgos sólo se reducirán en la medida en que se restablezca la conducción-mediación, característica de la partidocracia uruguaya.

La "ausencia" de los partidos enfrentará, además, en los próximos meses presiones derivadas o asociadas al mismo desarrollo institucional del Mercosur. No obstante la escasa importancia que el Protocolo de Ouro Preto asigna al órgano interparlamentario, y sin que se insinúe aún el establecimiento de un Parlamento mercosuriano, las deliberaciones en el seno de aquél cobrarán ineludiblemente cierta trascendencia. La Secretaría Administrativa, dotada de aquí en adelante de presupuesto propio, incidirá más visiblemente en el avance de la integración y requerirá, por ende, al tiempo que mayor control, mayor sustento o apoyo en sus decisiones. En esas instancias institucionales, las voces partidarias (ya no solamente los pronunciamientos por país) se verán sometidas a exigencias de asiduidad, precisión, coherencia.

Todo sugiere que la débil mediación, en el sistema político uruguayo, no puede dilatarse indefinidamente. Una vez más, a nuestro juicio, lo pronosticable es el "retorno" de los partidos. Los fundadores de una histórica secuencia de reidentificación nacional negociada no tienen, en el largo plazo, la opción de conducir o replegarse: si su decisión de fundar fue seria, deberán pronto asumir funciones de síntesis de diversas negociaciones, de comunicación de los acuerdos a la sociedad íntegra, de recuperación de la capacidad de propuesta para el "nosotros" que se integra.

INDICE

DEDICATORIA	1
PRESENTACION	2
NEGOCIACION Y COMUNICACION DEL GOBIERNO A LA CIUDADANIA. LA INTEGRACION COMO TEMA. Lincoln Bizzozero	
I. INTRODUCCION	5
II. IMPLEMENTACION Y COMUNICACION GUBERNAMENTAL	9
1) La respuesta institucional del gobierno	9
2) La confusión en la transmisión del mensaje	13
III. EL MERCOSUR EN LA AGENDA GUBERNAMENTAL	15
1) El ingreso del MERCOSUR como tema de la agenda	15
2) Las definiciones del gabinete frente al MERCOSUR	17
3) Las diferencias intra-gubernamentales	19
IV. LA INTERACCION COMUNICACION-NEGOCIACION	22
Bibliografía citada	26
LOS MENSAJES GUBERNAMENTALES: ANALISIS DE CANTIDAD Y CONTENIDO Wilson Fernández Luzuriaga Ana María Pastorino	
I. INTRODUCCION	27
II. ANALISIS DE LOS DISTINTOS PERIODOS	29
1) La comunicación gubernamental y los ciclos anuales	30
2) Comunicación gubernamental y firma del Tratado de Asunción	33
3) Comunicación y funcionamiento del proceso de integración	35
III. LOS MOMENTOS DE LA COMUNICACION A LA CIUDADANIA	36
IV. CARACTERISTICAS Y CONTENIDOS DE LOS MENSAJES	37
V. CONCLUSIONES	42

LA MEDIACION PARTIDARIA
EN EL MERCOSUR.
EL CASO URUGUAYO.
Romeo Pérez Antón

I.	INTRODUCCION	44
II.	PRELIMINARES TEORICOS	46
III.	LAS HIPOTESIS	56
IV.	RAZONES DE UNA PERSISTENTE AUSENCIA	59

INDICE

ESTE BOLETIN SE TERMINO DE IMPRIMIR EN EL
TALLER DE IMPRESION DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS SOCIALES EN EL MES DE MARZO DE
1996