

Estrategias, experiencias y aprendizajes

Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el Mercosur

Daniel Rótulo *

Introducción **

El proceso de integración regional del Mercosur se ha constituido en un moderno y dinámico esquema asociativo que a casi ocho años de iniciado –el 26 de marzo de 1991 mediante la firma del Tratado de Asunción– ha adquirido una personería ya reconocida en el plano internacional tanto del punto de vista jurídico, político, como económico y social. A pesar de su creciente dinamismo, el bloque de Estados integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como todo esquema asociativo e integrativo ha debido enfrentar y superar dificultades, tensiones, conflictos y crisis que muchas veces parecieron amenazar su propia sobrevivencia.

En su frente interno de negociaciones el Mercosur se desarrolló durante todos estos años con una institucionalidad que es débil para los más críticos e insuficiente o imperfecta para los más optimistas. Sus órganos han debido mejorar su funcionamiento y sobre la base de la negociación –muchas veces bajo posiciones duras y enfrentadas de las partes– ha conseguido no obstante sortear los escollos y obstáculos que se le presentaron. En el frente de relaciones externas el Mercosur ha abierto un amplio abanico de negociaciones con distintos actores y bloques del sistema internacional. La firma de un acuerdo-marco con la Unión Europea y la posibilidad de formación de una Zona de Libre Comercio a nivel interamericano, programada en principio para el año 2005, constituyen dos de los más grandes desafíos de este bloque asociativo de Estados.

La desvalorización de la moneda brasileña con su secuela de amenazas a la estabilidad cambiaria intra-bloque y todos los efectos que ella genera a nivel del comercio intra-regional, ha sido leída por muchos como el preanuncio o el momento final de la crónica de una muerte anunciada para el Mercosur. Sin embargo, el proceso parece a esta altura irreversible. Una red cada vez más intrincada de relaciones organizacionales entre burocracias públicas de los cuatro Estados, vínculos cada vez más fuertes en el plano económico y comercial, una creciente interacción en el plano societal y la acción de un empresariado que, aunque con dudas y muchas veces con resquemores finalmente ha apostado al proceso, parecen anunciar que lejos de terminarse el Mercosur va a seguir avanzando.

En el corazón del Mercosur y dependiendo en muy buena medida de su futuro el Uruguay –uno de sus dos socios pequeños– invirtió en una consistente política exterior de integración regional. Desde la fecha de la restauración democrática (1985) y muy particularmente en estos dos últimos gobiernos –el de consolidación democrática del Dr. Luis A Lacalle (1990-94) y el segundo del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-1999), aunque con matices y énfasis temáticos distintos, el eje de la política internacional de Uruguay y su inserción competitiva en el mundo han sido formulados e implementados teniendo al Mercosur como su epicentro fundamental.

Ya no está más en duda si Uruguay ha de permanecer o no en el Mercosur, que hoy es un hecho asumido por todos los partidos de su sistema político

* Profesor Adjunto del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la FCS-UDELAR. E-mail: drotulo@adinet.com.uy

** El presente Documento de Trabajo fue organizado en base a un Informe de investigación anterior. Dicho informe fue realizado en el contexto de un proyecto de investigación sobre Socios pequeños en la Integración coordinado por el profesor Gerónimo de Sierra (Departamento de Sociología-FCS). El trabajo original ha sido enriquecido con aportes de investigación posteriores para su actual publicación.

(Colorado, Blanco, Frente Amplio y Nuevo Espacio). Los dilemas actuales para un país pequeño como Uruguay asociado a dos Estados tan poderosos como Argentina y Brasil son en relación a cómo continuar consiguiendo grados de éxitos razonables en sus estrategias de negociación internacional. Estas respuestas dependen de otras preguntas: ¿Cuáles son las estrategias de negociación que Uruguay ha utilizado en el Mercosur? ¿Cómo ha influido la pequeñez del país en su poder de negociación? ¿Qué rol ha jugado la política doméstica del país en esas estrategias? A continuación se presentan algunas claves de interpretación para la respuesta a estas preguntas.

1) En la primera sección se plantea un marco analítico idóneo para el análisis de las estrategias de Uruguay como socio pequeño del Mercosur, destacando que la "pequeñez" puede ser en algunos casos una "ventaja" y no sólo una "limitación".

Como parte de esta sección se incluye el tópico de las relaciones entre política doméstica, internacional y poder de negociación de Uruguay.

2) En la segunda sección se analizan dimensiones relevantes incidentes en la capacidad de negociación de Uruguay en el Mercosur: 2.1.) la influencia de los marcos de decisiones del Mercosur; 2.2.) la capacidad de Uruguay de estructurar consensos socio-políticos domésticos y alianzas internacionales; 2.3) el impacto de la producción de un discurso adecuado y legitimador de su acción internacional.

3) En la tercera sección se analiza un caso de negociaciones internacionales con Brasil por productos del sector de la vestimenta y textiles en que Uruguay desarrolló un uso "eficiente" de los elementos mencionados en el ítem anterior.

4) Por último se realizan comentarios sobre aprendizajes y desafíos para la capacidad de negociación de Uruguay en el Mercosur.

1. Marco de análisis: la singularidad uruguaya y los rasgos de una pequeñez ventajosa

Para muchos analistas -sociólogos, cientistas políticos y especialistas de relaciones internacionales- la pequeñez de los países genera un impacto restrictivo sobre su poder de negociación externo. Tomando como base de sus análisis ciertas variables "duras", de tipo *estructural* como *tamaño, población, y territorio* un conjunto de analistas partieron de la premisa -principalmente a partir de las décadas de los años 50 y 60- de que Uruguay por su pequeño tamaño territorial, (180.000kms²), poca cantidad de población (3.200.000 habitantes), etc. tenía un muy bajo poder de negociación en el plano externo. Inspirados en perspectivas de análisis de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) muy en voga por aquellos tiempos, estos autores tenían una visión de tipo

estructuralista que priorizaba y subrayaba los impactos negativos, limitantes, *restrictivos* de estas variables sobre los márgenes de negociación y manobra del país en el proceso de inserción político-económico a nivel externo (cf. Real de Azúa: 1977). Así, por ejemplo, entre las variables restrictivas del poder de negociación Real de Azúa -destacado representante de esta corriente- subrayaba la incidencia de variables económicas como: tamaño del mercado, escasez, concentración y poca diversificación y especialización de los recursos productivos, vulnerabilidad al comercio exterior, importancia de los problemas de balanza de pagos, escasa industrialización, etc. Y también con un efecto restrictivo Real de Azúa identificaba la incidencia de variables de naturaleza política como: bajo nivel de autonomía disponible para la preservación de decisiones soberanas y para la aplicación más favorable de recursos; mayores costos que surgen de la existencia del aparato del Estado (incluyendo aparato de defensa); bajas posibilidades de diversificación social y cultural; sangría emigratoria; condiciones de movilización. En esta perspectiva predominaba una visión restrictiva de las posibilidades uruguayas para el desarrollo nacional.

Aunque partiendo de algunas premisas utilizadas por Real de Azúa, pero buscando superar la camisa de fuerza del estructuralismo, De Sierra (1992), ha mostrado recientemente un interés por neutralizar el impacto restrictivo sobre la autonomía nacional de las variables "sistémicas". Este autor ha analizado también la relación entre sistema internacional y proceso de desarrollo de los pequeños países y la limitación que la incidencia del primero genera sobre los márgenes de subordinación/ /autonomía de los segundos. Para ello De Sierra realiza un análisis más detenido sobre otras variables "blandas" como las diferentes capacidades de negociación y "**habilidad para maniobrar en el contexto externo**" de los Estados pequeños como Uruguay. De Sierra se detiene también sobre la incidencia de la "política doméstica" (sistema político y de partidos, rol y densidad histórica del estado, régimen político, cultura política, tradiciones democráticas, papel de las fuerzas armadas, etc.), destacando la importancia de las "**actitudes y conductas de los actores sociopolíticos**" en relación a las condiciones estructurales (De Sierra, 1994, 1995).

Desde una perspectiva de análisis diferente a la anterior, distintos analistas de relaciones internacionales han producido trabajos con otra línea de argumentación. Entre ellos se destacan Hirschman y especialmente Katzenstein (Almond, 1986). Desde esta perspectiva los autores argumentan a favor de las "ventajas" o "posibilidades" de la pequeñez para negociar una inserción externa "exitosa" en el contexto internacional. Estudios de casos paradigmáticos como los de Austria y Suiza, -países pequeños y de econo-

mía muy abierta al mundo— han mostrado el esfuerzo de compensación realizado en estos casos a nivel “doméstico” para diseñar estrategias de inserción externa exitosas en que se destacan la formación de pactos y acuerdos corporativos. En estos pactos juegan un rol relevante el tipo de los Estados como actores estratégicos y su interacción con otros actores societales (Katzenstein, 1985). En esta misma línea de argumentación el caso uruguayo ha sido explicado por autores como Aguiar que destacan la relevancia de las variables políticas domésticas y su incidencia relevante en la estrategia de inserción internacional exitosa del país en el marco de una economía abierta (Aguiar, 1992). Aguiar destaca la contribución determinante en esa estrategia del rol de los actores y comportamientos políticos, teniendo en cuenta el tipo de relacionamiento entre Estado y sociedad y entre sistema político y Estado, en especial el sistema de partidos, subrayando que **“si la escala del país puede ser eventualmente un límite en términos de su capacidad de acceder a recursos valiosos o de retener los propios, también puede ser una oportunidad en la medida en que le hace más susceptible de ser sensible a proyectos”** (Aguiar, 1992:30).

El caso uruguayo, muestra de acuerdo con esta óptica una singularidad muy especial en relación a sus estrategias de desarrollo y capacidad de negociación externa. Si bien el tamaño pequeño puede actuar como un factor restrictivo del desarrollo nacional, por otro lado, las propias singularidades y características de la política doméstica dieron en el caso uruguayo una configuración histórica muy peculiar durante todo el siglo XX que lo coloca en una buena perspectiva para el siglo XXI. Estos factores domésticos, de naturaleza sociopolítica y cultural son: características de su Estado, un Estado benefactor desarrollado desde inicios de siglo impulsado por el batllismo; un sistema político y de partidos estable con alto grado de representatividad de la población; un régimen democrático liberal y de participación política y social pluralista, instaurado y desarrollado a través de buena parte del siglo XX. Estas mismas características son las que lo singularizan diferenciando claramente a Uruguay de otros casos de países pequeños dentro de la propia América Latina y de otras regiones del mundo.

1.1. La dimensión política y el poder de negociación internacional de Uruguay

La globalización y la integración regional han generado procesos de creciente internacionalización de las agendas de política pública doméstica. A fines del siglo XX los límites entre los actos de la política exterior y los procesos de política doméstica se han vuelto cada vez más interdependientes y su interacción resulta cada vez más compleja (Lavagna, 1995; Russell,

1990). Los procesos de apertura económica externa y la naturaleza económico-comercial de la agenda de negociación ha disminuído la separación entre la esfera pública “doméstica” y la esfera “internacional”, generando una creciente zona de influencias recíprocas y complementaciones en que los límites que diferenciaban aquellas esferas resultan cada vez más difusos (Almond, 1986; Putnam, 1988). En el caso de Uruguay este proceso se ha tornado claramente visible en las negociaciones internacionales que el país ha debido implementar en los últimos años. Muy particularmente el caso uruguayo obliga a enfatizar la conjunción de factores estratégicos en su poder de negociación de naturaleza distinta: los estructurales y los “situacionales”. La intervención de estos últimos otorga una naturaleza esencialmente contingente a los resultados de negociación, introduciendo elementos que tornan los procesos más complejos y de resultados inciertos. Los resultados pasan a depender entonces de contextos y situaciones específicas en que participan un conjunto de actores muy amplio, que configuran escenarios de interacción transnacionales en que se producen articulaciones de intereses y alianzas internas e internacionales. La dimensión propiamente política de los procesos de negociación se torna central en el análisis. En el caso de Uruguay la comprensión de estos procesos resulta fundamental para entender como el país ha instrumentado sus estrategias de gestión internacional.

Uruguay ha desarrollado en los últimos años comportamientos en que muchas veces ha conseguido aumentar su capacidad de negociación con los socios más poderosos (Brasil/Argentina) del Mercosur. Esto ha sido facilitado por una alta asimetría de intensidad del interés que cada uno de los actores tiene en el tema que origina los conflictos. En los casos en que Uruguay ha podido obtener los mejores resultados la atención del poderoso ha sido menor a la de Uruguay, que ha sido transformado en una mayor fuente de poder (Hirschmann). Y ha vinculado estratégicamente esas negociaciones con temas en los que los “poderosos” tenían mayor interés. En estas situaciones el beneficio del resultado de negociación ha pasado a depender en mayor grado de la “habilidad” de generar estrategias de negociación inteligentes, la formación de fuertes consensos socio-políticos a nivel interno (la coherencia del frente de negociación), la generación de alternativas de negociación, y vinculación de temas de la agenda.

Las negociaciones se han tornado más inciertas e imprevisibles dependiendo entonces de:

a) El contexto internacional y los marcos institucionales y estructura de la toma de decisiones en particular las del Mercosur. Esta tendencia se vio reforzada por el hecho de que las negociaciones en un contexto de integración generan un efecto de creciente interdependencia entre las organizaciones que

de todos los Estados que participan del proceso, debido a la creciente densidad del tejido institucional en que se procesan.

b) El contexto doméstico uruguayo y la habilidad de las élites nacionales de generar amplios consensos socio-políticos ampliando el margen de negociación en el frente externo.

c) Por último debe destacarse la legitimidad de la acción externa, fundamentada en la producción de un discurso que la sustente. En Uruguay el énfasis ha sido tradicionalmente puesto en ciertos principios rectores de su política exterior basados en su "identidad cultural"; que le dieron "prestigio" en el contexto internacional como por ejemplo: el respeto al Derecho Internacional, principio de reciprocidad en las relaciones internacionales, etc. Estos ejes del discurso fueron reforzados por una tradición de régimen político democrático representativo que le brindó una imagen de estabilidad y credibilidad al accionar externo del Estado.

En esta perspectiva el poder de negociación externo de Uruguay ha dependido mucho más de factores coyunturales y del uso efectivo del poder que de atributos de poder estáticos. El valor de los atributos ha sido clásicamente desarrollado por la escuela "realista" de la política internacional (cf. Morgenthau: 1986; Aron: 1962) para la cual los Estados debían acumular recursos y factores de poder como población, demografía, recursos militares, etc. La crítica de Baldwin (1979) al poder-atributo abrió la posibilidad de pensarlo en términos de procesos y relaciones e interacciones de negociación entre los Estados permitiendo entender mejor la dinámica y el proceso, más que la estática y la estructura, cambiando el poder de sensibilidad y vulnerabilidad entre los actores según la naturaleza de su propia interacción variando por temas de la agenda (cf. Keohane y Nye: 1977; Lewicki: 1994). En el caso de Uruguay distintos trabajos han incorporado esta perspectiva de análisis para explicar su comportamiento externo a su ingreso al Mercosur y en negociaciones de listas de excepciones a la Unión Aduanera (Bizzozero y Luján: 1991; Bizzozero: 1992; Rótulo:1995).

2. Dimensiones y variables que influyen el poder de negociación de Uruguay en el Mercosur.

En los últimos años Uruguay se ha valido de la influencia de distintos elementos estratégicos en las negociaciones internacionales que ha desarrollado especialmente en el ámbito del Mercosur. Estos elementos han sido utilizados por los negociadores del Estado uruguayo para obtener resultados positivos en las negociaciones. Los más relevantes e influyentes de esos elementos son: el marco institucional de de-

cisiones del Mercosur; la capacidad de gerenciar consensos con actores políticos y societales a nivel doméstico y externos; la credibilidad y legitimidad de la acción internacional.

2.1. La influencia del marco institucional de decisiones del Mercosur sobre las estrategias de Uruguay: el caso de la Comisión de Comercio. *

El Mercosur al igual que otros contextos de integración regional como el de la Unión Europea actúa como un factor que moldea los estilos de negociación e influyendo en la configuración de contextos de negociación caracterizados por:

A) El desarrollo de grados crecientes de interdependencias recíprocas entre los Estados partes del proceso y los actores organizacionales. Estas relaciones se materializan en una concatenación sucesiva de acuerdos sobre un conjunto cada vez más amplio de asuntos. B) La participación de toda la función pública, ya no limitada a los tradicionales funcionarios diplomáticos sino incluyendo otras burocracias como Ministerios de Economía, Bancos Centrales, de Transportes, Agricultura, entre otros. C) El desarrollo de ámbitos institucionales de negociación más variados y poliformes, incluyendo tanto los clásicos y tradicionales como otros informales, comisiones ad hoc, reuniones bilaterales inter-ministeriales, etc. (Zapico Goñi, 1993). D) La existencia de altos grados de incertidumbre, originados por una dinámica propia que en buena parte está dirigida a formular acuerdos que permitan estructurar el futuro de forma mínimamente previsible ya que el presente aparece "desestructurado" por la complejidad temática, la interconexión de negociaciones, los plazos, y las prioridades diferenciales de intereses de las partes (cf. Zapico Goñi, 1993).

En este contexto internacional el Mercosur presenta una estructura de toma de decisiones que fue definida en el Protocolo de Ouro Preto en cuyo artículo 37 se establece que: "las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes". La aplicación del consenso es de aplicación general dada la forma de redacción de la norma, que la hace aplicable a todos los órganos con capacidad decisoria como también a los que no tienen dicha potestad. La norma incluye tanto los órganos principales como los auxiliares y se aplica a las decisiones de los siguientes: Consejo Mercado Común; Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio; Comisión Parlamentaria Conjunta, Foro Consultivo Económico y Social y los Comités Técnicos creados por la Comisión de Comercio (Pérez Otermin, 1995). La única excepción a la regla -dadas sus características institucionales- es la Secretaría Administrativa del Merco-

* El relevamiento y análisis de datos de la Comisión de Comercio fue realizado por la Licenciada María José Brunetto, integrante del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la UM, Fac. de Cs. Sociales.

sur que es dirigida por un Director, lo que hace imposible la aplicación de la regla del consenso (cf. Pérez Otermin, 1995).

Este sistema genera la posibilidad de que cada uno de los Estados inclusive los más débiles puedan ejercer una capacidad de veto y bloqueo sobre temas y decisiones en los que sus posiciones sean conflictivas con las de los Estados "fuertes". En general los órganos del Mercosur han mostrado una alta capacidad de adaptación y flexibilidad permitiendo que el proceso de integración se haya ido consolidando en poco tiempo. A vía de ejemplo el Mercosur mostró una alta dosis de aumento de la conflictividad comercial entre los Estados, principalmente a partir de su constitución como Unión Aduanera "imperfecta" desde enero de 1995. El marco institucional para tratar los conflictos comerciales es la Comisión de Comercio que fue creada como órgano institucional encargado de gestionar y resolver los conflictos comerciales entre los Estados. Algunos datos sobre las actuaciones de la Comisión en los primeros dos años de su actuación muestran que alcanzó un alto grado de capacidad de gestión de conflictos.

En los dos primeros años de actuación la Comisión de Comercio procesó un total de 228 casos de **consultas** sobre temas comerciales. Las consultas son solicitudes de resolución técnica de conflictos comerciales presentados por y entre los Estados partes (Cuadro 1). De ese total el Estado que más demandó respuestas a los demás Estados por su presunta violación de la política comercial común fue Argentina: 63%, seguido de Brasil con 17%, en tercer lugar Uruguay 11% y por último Paraguay, con 9% de las consultas planteadas ante la Comisión (Cuadro 2 y Gráfico 1).

Si las consultas son analizadas por el Estado destinatario -Estado al que fueron presentadas por la presunta violación de los principios de la política comercial común- se puede concluir que Brasil es el Estado a quien se destinó el porcentaje mayor, 53% de las consultas planteadas por el resto de Estados del Mercosur; seguido de Argentina el segundo con 21%; de Uruguay en tercer lugar con 18% y por último Paraguay con 8% (Cuadros 3, 4 y Gráfico 2).

Dada su alta relación de dependencia del comercio exterior con Argentina y Brasil, los datos confirman que con estos dos países Uruguay mantuvo un alto grado de conflictividad comercial. En efecto, el Estado uruguayo destinó sus consultas comerciales casi por partes iguales a estos dos Estados: 50% a Argentina y 46% a Brasil, en los años 1995 y 1996, correspondiendo a Paraguay como destino, sólo un 4% de las mismas (Gráfico 3).

Uruguay como socio pequeño debió desarrollar un activismo diplomático muy intenso acompañado de negociaciones en muchos casos extremadamente duras y complejas por haber sido desarrolladas principal-

mente con los dos socios mayores y más poderosos del Mercosur: Argentina y Brasil. Esta realidad llevó a Uruguay a desarrollar una política de negociaciones muy activa en que la Comisión de Comercio se transformó en el marco institucional multilateral en que el país planteó sus demandas para ser resueltas.

La política de negociaciones de Uruguay tuvo el objetivo de legitimar la actuación de la Comisión de Comercio y además forma parte de una estrategia global de los gobiernos uruguayos de fortalecer el ámbito institucional del Mercosur como forma de multilateralizar las relaciones interestatales. Esta estrategia de fortalecimiento institucional y multilateralización de las negociaciones es más favorable para el poder de negociación de los Estados pequeños como Uruguay, ya que en el plano bilateral su poder de negociación se ve fuertemente limitado por la asimetría de recursos de que dispone si comparada con los recursos de Argentina o Brasil.

2.2. *La influencia del poder de articulación de consensos socio-políticos domésticos e internacionales y los ambientes de negociaciones sobre las estrategias de Uruguay*

Los procesos de integración regional acentúan la formación de lazos y relaciones de interdependencia entre los actores de un subsistema político a través de la generación de vínculos y patrones de interacción de agendas temáticas concatenadas, y relacionadas entre sí, inclusive sobre asuntos y tópicos de distinta naturaleza. El desarrollo de estos vínculos permite la potenciación del poder de negociación de los "pequeños" según los temas y agendas y las vinculaciones temáticas que se generen (Keohane y Nye, 1977).

Esto se debe fundamentalmente a que el **contexto/ambiente organizacional** de negociación tiende a generar mayores incentivos para la cooperación entre las partes, ya que las negociaciones se tornan frecuentes, de largo plazo y las relaciones entre los actores también se hacen más duraderas. En este marco la formulación de estrategias de negociación eficaces está fuertemente determinada por los contenidos de las "alternativas" generadas. Y esas alternativas-soluciones de negociación deben contemplar el interés de todas las partes en juego (cf. Raiffa, 1982).

A su vez estos escenarios potencian la aparición de distintos factores y elementos que influyen en los procesos y el poder de negociación de las partes. Entre ellos debe destacarse algunos especialmente aplicables al caso de Uruguay como país pequeño:

A) La adopción de estrategias y tácticas "duras" de tipo ganar-perder, -muy especialmente en caso de actores débiles como Uruguay-, sólo pueden ser usadas en cuanto sean adecuadamente implementables. Así por ejemplo, la "amenaza" al incumplidor, cuan-

do éste tiene mayor poder (ejemplo Brasil, Argentina) debe ser *creíble y ejecutable*; así como el daño a ser producido al incumplidor en caso de este no realizar los actos esperados deberá ser *viabile, posible* (Hopmann, 1990).

B) Las estrategias políticas de negociación formuladas serán influidas por la capacidad de generar amplios niveles de consenso doméstico, con participación de los actores sociopolíticos, principalmente en su fase de implementación (y máxime cuando se usan tácticas de estilo "duro", amenazas a la otra parte, bloqueos, etc.). Recientes estudios experimentales muestran que las partes "débiles" en contextos de negociación asimétricos que les son desfavorables del punto de vista de las relaciones de poder, no actúan necesariamente adoptando comportamientos "sumisos", sino que adoptan estrategias que tienden a incrementar su poder y disminuir la extensión y profundidad de la asimetría inicial (cf. Rubin & Zartmann, 1995).

C) En el plano internacional, el éxito de la implementación de estas tácticas se verá influenciado por el grado de apoyaturas (alianzas coyunturales o estratégicas) que las propuestas y soluciones de negociación obtengan con los otros actores del subsistema de integración.

2.3. El valor estratégico de la credibilidad de Uruguay en el contexto internacional.

Tradicionalmente Uruguay ha definido como uno de los principios de su acción externa que lo caracterizan en la comunidad internacional el de la defensa de ciertos principios como el respeto y cumplimiento de los principios generales del Derecho Internacional incluyendo la norma del cumplimiento a los Tratados Internacionales. Ante la falta de otros recursos de poder Uruguay ha acudido a la defensa del legalismo internacional y se ha prevalecido del respeto a los principios jurídicos como instrumento eficaz para legitimar sus posicionamientos en el contexto externo. La posición juricista ha incluido tanto el cumplimiento de los tratados internacionales como la exigencia de reciprocidad en el trato, en el sentido de que se cumplan dichos tratados por parte de los demás Estados del sistema. La reivindicación en el plano externo a través del discurso del cumplimiento del Derecho Internacional ha sido legitimada por una trayectoria histórica de desarrollo institucional republicano y estabilidad democrática que dieron contenido y singularidad a la propia identidad nacional en el contexto internacional.

Como nación "pequeña", la defensa del respeto por las normas del Derecho, se transformó en el caso uruguayo en una política de prestigio del régimen del sistema democrático-representativo de gobierno

instaurado en el plano doméstico. Esta institucionalidad basada en el Estado de Derecho gozó de una gran estabilidad durante buena parte del siglo XX. El discurso uruguayo conquistó un alto potencial de legitimación de demandas que el Estado ha planteado en el plano externo. Gobiernos de los distintos partidos políticos tradicionales uruguayos -Colorado y Blanco- asumieron este discurso como eje directriz constituyente de un verdadero "ethos democrático" o "moral de la dignidad" -componente de la "identidad nacional" y de las singularidades políticas uruguayas en el contexto regional latinoamericano. Esta singularidad adquiere mayor destaque si se tiene en cuenta que el contexto político latinoamericano estuvo caracterizado en su devenir histórico por la irrupción frecuente de gobiernos de cuño militarista y autoritario de distinto signo.

La construcción de un discurso ético sustentado en una cultura de tradición democrática ha sido percibido por las élites formuladoras de la política exterior de Uruguay como un recurso posible y eficaz para la potenciación de un poder de negociación que no se posee en el plano de los recursos materiales ni de escala. El ex-Canciller Iglesias -en ocasión del ejercicio de su gestión como Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de la transición democrática del Presidente Sanguinetti (1985-1990) - expresaba estos conceptos en las siguientes palabras: "**Tenemos que hacer una política basada en los principios de la dignidad. El Uruguay no es fuerte por su geografía, ni por su poder económico, simplemente lo es por su poder moral.**" ⁽¹⁾

3. Prácticas y experiencias de negociación internacional de Uruguay en el Mercosur: análisis de un caso de negociaciones con Brasil.

Como socio pequeño del Mercosur, Uruguay tuvo que desarrollar un aprendizaje de negociación a través de sus experiencias concretas en la gestión de la integración. Esas experiencias cubren una gama muy variada de casos, uso de estilos diferentes, situaciones de mayor grado de cooperación con las otras partes o de mayor grado de conflicto. En el desarrollo de esas prácticas los aparatos tecno-burocráticos, diplomáticos y políticos han ido abriendo espacios e instancias crecientes de participación para otros actores de la sociedad uruguaya, entre los que se destacan el empresariado y los sindicatos. Desde el inicio del Mercosur en 1991 y en particular en los últimos años de la década del 90 los distintos participantes en estas negociaciones han desarrollado prácticas de negociación internacional particulares, a través de su participación en un conjunto de casos y situaciones a veces extremadamente complejas. Una de las experiencias

(1) Algunos analistas han realizado críticas a este discurso (Pérez & Bizzozzero:1987).

más interesantes para el Uruguay como socio pequeño se desarrolló entre mayo y junio de 1996 cuando se generó un fuerte conflicto con Brasil motivado por la decisión de este Estado de implantar medidas restrictivas al comercio bilateral. El caso interesa porque en la estrategia de negociación implementada por Uruguay pueden identificarse algunos de los elementos y dimensiones descriptos en la sección anterior.

El conflicto se originó cuando el 6 de mayo de 1996 el gobierno de Brasil anunció la implementación de medidas de política comercial que contenían restricciones al comercio internacional de tipo no arancelario.

Las medidas consistían en la aprobación de una serie de nuevos requisitos para la importación de productos como la reducción de la vigencia de las autorizaciones para importación provenientes de cualquier Estado del mundo, abarcando unos 500 ítems arancelarios. La medida incluía productos provenientes del Mercosur. Además el gobierno de Brasil decidió reducir los plazos para créditos y financiamiento de importaciones de esos ítems de 180 a 30 días. ⁽²⁾

Representantes del gobierno brasileño justificaron la adopción de las medidas en función de motivos de ajuste de su política comercial. Sin embargo las medidas también perjudicaban a aquellos importadores brasileños que obtenían ventajas competitivas mediante el acceso al crédito más barato de sus proveedores.

El impacto de las medidas para Uruguay se hizo notoriamente sensible por el daño económico real que generó a la exportación en los sectores de la vestimenta y textiles.

La importancia del daño llevó a que en Uruguay se vieran involucrados en el proceso de formulación de la estrategia de negociación el propio Presidente de la República Dr. Julio María Sanguinetti y el Canciller Alvaro Ramos. Ambos se constituyeron en los formuladores del *núcleo duro* del proceso de decisiones. La estrategia uruguaya incluyó la realización por parte del Presidente Sanguinetti de gestiones directas con su par el Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso.

El estilo uruguayo se caracterizó en esta ocasión por la consistencia y dureza con la cual fue encarada la negociación desde el inicio. El Canciller Ramos anunció el 8 de mayo de 1996 que **“Uruguay no va a validar ningún otro tipo de negociación internacional en el Mercosur.”** ⁽³⁾ La implementación de la estrategia comprendió las siguientes tácticas y movimientos. En primer lugar el gobierno de Uruguay presentó una queja bilateral ante Brasil para lo cual fue instruida debidamente la Embajada ante el Estado vecino. Fue convocado el Embajador brasileño ante

ALADI por parte de las Direcciones de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y de Asuntos de Integración y Mercosur de la Cancillería a quien se le entregó una nota dirigida al Ministerio de Industria y Comercio de Brasil. Inmediatamente fue planteada por el gobierno uruguayo la discusión de la exención de la aplicación de las medidas para Uruguay en el propio ámbito institucional del Mercosur buscando ampliar la capacidad de negociación mediante la multilateralización en el tratamiento del conflicto.

La adopción de este estilo por parte de Uruguay fue incentivada por la gestión de un conflicto de características muy similares que había ocurrido en el año 1995 y que a nivel de los tomadores de decisiones uruguayos se había dado por finalizado.

La materialidad táctica de la estrategia uruguaya se expresó fundamentalmente en la amenaza de suspensión de las negociaciones del bloque Mercosur con terceros Estados. Esta suspensión amenazaba directamente las negociaciones que Mercosur estaba llevando a cabo con Chile para su ingreso al bloque y también las iniciadas con Bolivia y Venezuela. De esta forma Uruguay colocó la discusión de un conflicto típicamente intra-Mercosur en el contexto de la agenda de “relaciones externas” del bloque, agravando la incidencia del mismo y amenazando con su proyección al ámbito extrabloque lo que ponía en juego **“el prestigio y credibilidad del Mercosur”**. En las expresiones del propio Canciller Ramos, el accionar uruguayo se justificaba ya que **“¿cómo podemos estar creando condiciones de negociación con otros países de la región si internamente estamos teniendo estas dificultades que deslucen los logros del Mercosur en materia comercial y sobre todo, quitan credibilidad al proceso?”** ⁽⁴⁾

El estilo duro que Uruguay adoptó en la negociación incluía el uso de una clara amenaza a la proyección externa del bloque lo cual incidía especialmente en generar dos tipos de efectos distintos. Sobre los intereses brasileños y argentinos –que eran fuertes– en cerrar el acuerdo de ingreso de Chile a Mercosur y sobre la imagen de Mercosur, por el efecto negativo que tendría tanto a nivel regional como extrarregional la no firma de aquel acuerdo por desentendimientos internos dentro de Mercosur.

3.1. El marco institucional de decisiones y el poder de bloqueo de Uruguay

Del punto de vista del proceso de toma de decisiones en el ámbito interno del Mercosur, Uruguay encontró respaldo a su estrategia de bloqueo de negociaciones de Mercosur con terceros Estados amenazando con hacer uso de su derecho a oponerse a una

(2) “Brasil mantiene restricciones sobre textiles pese a las protestas de sus socios regionales”, *Búsqueda*, 16/05/96, pag. 24; “Se acabó el romance regional”, *Brecha*, 10/05/96, pag. 10.

(3) “Uruguay trabó las negociaciones para ampliar Mercosur”, en *El País*, 8/05/96, pag. 10.

(4) cf. op. cit.: *El País*, 8/05/96, pag. 10.

decisión relevante para Mercosur: la firma de un acuerdo comercial con Chile. Este derecho está consagrado en el artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto que estipula que las decisiones de los órganos del Mercosur **“serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”**

El impacto del planteo uruguayo generó un rápido posicionamiento de los otros socios del Mercosur: Paraguay primero y luego Argentina adhirió a la queja presentada por Uruguay mediante la presentación de planteos ante Brasil con los mismos contenidos.⁽⁵⁾

Otro elemento hábilmente empleado en la estrategia uruguaya fue la **“vinculación de temas”** de la agenda interna con temas de la agenda externa de Mercosur. Esto ayudó a Uruguay a aumentar considerablemente su poder de negociación, ya que el interés de los socios mayores Brasil y Argentina por el ingreso de Chile a Mercosur era muy fuerte. En el caso de Argentina, este interés estaba motivado por razones políticas y económicas en el ámbito bilateral, entre las que se destacaban el creciente desarrollo de inversiones chilenas en Argentina y el interés de este país por avanzar en el campo de la integración física, entre otros (Rótulo, 1996). Ya en el caso de Brasil el interés por la incorporación de Chile obedecía a la consecución de dos objetivos. Primero, potenciar su interés estratégico de generar a partir de Mercosur **“círculos concéntricos”** de expansión que le asegurasen negociar con mayor poder su inserción externa en el plano hemisférico, especialmente para la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en proceso de negociación. Segundo, la ampliación de relaciones comerciales y de mercados que se veía potenciada por la asociación con un Estado como Chile que cuenta con salida al Pacífico, objetivo éste también compartido por Argentina y sin duda por Uruguay (cf. Rótulo, 1996).

La sensibilidad del tratamiento del caso de Chile en la agenda externa de Mercosur se veía aumentada por otro efecto de la medida: la amenaza potencial de la proyección de una imagen que hubiera resultado dañosa para el Mercosur sobre su credibilidad en el campo internacional por la postergación de la firma del acuerdo con Chile que estaba prevista para el 25 de junio del año 1996.

En el plano bilateral la estrategia uruguaya también buscó aprovechar el buen relacionamiento con Paraguay, mediante una política de aproximación a aquel país. Esa política se había materializado en actos de política exterior específicos como el viaje a Asunción realizado por el Canciller Ramos en abril de 1996. Uno de los resultados positivos de este viaje

fue el manifiesto interés uruguayo por la compra de energía eléctrica a Paraguay de su central de Acaraí y la necesidad de **“intensificar los contactos y puntos de vista a los efectos de poder tener una participación activa en defensa de los intereses de nuestros países como socios menores del Mercosur.”**⁽⁶⁾ Otro de sus resultados fue la decisión de mantener reuniones frecuentes entre ambas cancillerías –uruguaya y paraguaya– para coordinar posiciones y acciones comunes. Otros temas bilaterales prioritarios del relacionamiento que se trataron en aquel viaje fueron el de la integración energética y navegabilidad de los ríos que componen la Hidrovía.⁽⁷⁾ Consciente del fortalecimiento del poder de negociación intra-Mercosur que para los socios pequeños –Uruguay y Paraguay– significa la regla del consenso necesario de los cuatro para la toma de decisiones, el Ministro de Relaciones Exteriores Alvaro Ramos había expresado que el mayor acercamiento de Paraguay y Uruguay debía realizarse para conseguir aumentar el poder de negociación frente a argentinos y brasileños, y que la **“mesa de negociación debe ser de cuatro”** –aludiendo a los continuos contactos bilaterales entre los socios mayores sin presencia de los pequeños. En sus palabras, **“tenemos que intensificar los contactos y unificar nuestros puntos de vista con Paraguay, ya que somos los dos socios menores del bloque y tenemos intereses comunes ante los dos socios mayores”**, ya que **“si bien Argentina y Brasil solucionan las controversias por la fuerza de sus mercados, Uruguay y Paraguay deben hacerlo en el campo diplomático.”**⁽⁸⁾

3.2. *La formación de consensos domésticos y alianzas internacionales con partidos políticos y empresarios en las negociaciones*

La estrategia de negociación uruguaya en el campo internacional se vio favorecida en el terreno doméstico nacional por haber conseguido un amplio consenso político-societal expresado tanto a nivel de sectores empresariales como de liderazgos político-partidarios.

A nivel de organizaciones empresariales, el Presidente de la Cámara Uruguaya de la Vestimenta, –sector claramente afectado por el conflicto– refiriéndose a la estrategia adoptada por Uruguay expresó su conformidad **“con las gestiones que el gobierno uruguayo ha desarrollado hasta ahora”**, ante el gobierno de Brasil, entendiendo que se trataba de otra **“mala jugada”** del principal socio del Mercosur.⁽⁹⁾ Otros líderes empresariales como el Vice-presidente de la Cámara Nacional

(5) “Brasil mantiene restricciones sobre textiles pese a las protestas de sus socios regionales”, Búsqueda 16/05/96, pág. 24.

(6) El Observador, 11/04/96, pág. 12.

(7) Crónicas Económicas, 12/04/96, pág. 18.

(8) Crónicas Económicas, 12/04/96, pág. 18.

(9) “Uruguay no avala decisiones en Mercosur por medida brasileña” en El País, 8/05/96.

de Comercio -Víctor Angenscheidt- también apoyaron las gestiones del gobierno. Para este dirigente había que **"respaldar lo que el gobierno está haciendo porque no puede ser que Brasil borre con el codo lo que escribió con la mano"**. Otro dirigente, el Presidente de la Cámara Mercantil de Productos del País, Simón Berkowitz, también afirmó que **"la reacción oficial fue excelente. La única solución para consolidar la integración es cumplir las reglas. Brasil no puede trasladar sus dificultades a una economía como la nuestra"**. El ex-presidente de la Cámara de Industrias del Uruguay César Rodríguez García también señaló que **"el problema no es original y el gobierno reaccionó con toda la severidad y ubicación que hacía falta"** ratificando una tendencia de opinión generalizada de apoyo del empresariado a la gestión gubernamental. ⁽¹⁰⁾

A nivel del sistema político, la decisión uruguaya de bloquear las negociaciones del Mercosur con terceros Estados fue informada por el Canciller Ramos ante la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado en el Parlamento Nacional. En esa ocasión todos los partidos políticos representados le dieron apoyo unánime. ⁽¹¹⁾ El apoyo parlamentario de los partidos políticos a la gestión del gobierno tuvo además impacto en el escenario regional en ocasión de la reunión de delegados parlamentarios convocada para la Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) del Mercosur que se realizó en la ciudad de Buenos Aires el 11 de mayo. La delegación uruguaya fue presidida por el senador del Partido Colorado Luis Hierro López e integrada por los diputados del Nuevo Espacio y del Frente Amplio Iván Posada, José C. Cardoso y Doreen Ibarra. Esta delegación tuvo una activa participación en la resolución del conflicto. En la reunión -al tratarse temas referidos a la integración regional- la delegación uruguaya entró en contacto con la brasileña siéndole transmitido a su jefe el diputado Pablo Borthusen que solicitara al Ministerio de Industria y Comercio de Brasil que exceptuara de la aplicación de la medida la importación de productos provenientes de Estados del Mercosur. A dicha solicitud se agregó la posibilidad de una reunión urgente de la misma Comisión si no se produjera una respuesta brasileña satisfactoria al reclamo uruguayo. ⁽¹²⁾

También algunos líderes políticos como Luis Alberto Lacalle -ex-Presidente y líder del sector herrero del Partido Nacional- manifestó en Buenos Aires que **"nosotros enfáticamente apoyamos la posición del gobierno"**, referida a la negociación comercial con Brasil. ⁽¹³⁾

La estrategia uruguaya de gestión del conflicto tuvo además un efecto adicional de impacto exterior a nivel de organizaciones empresariales en Argentina e inclusive en el propio Brasil. En Argentina, estimuló la génesis de una importante presión empresarial que culminó con un posicionamiento del gobierno argentino a favor de la protesta uruguaya. El Subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de Argentina Alejandro Mayoral recibió una solicitud de los industriales argentinos, quienes le solicitaban que el gobierno adoptara una posición similar a la uruguaya: bloqueo de negociaciones con terceros Estados. Probablemente debido al fuerte interés argentino en el ingreso de Chile a Mercosur, dicha posición no fue adoptada a nivel de gobierno. Sin embargo el gobierno del Presidente Carlos Menem sí envió una nota de protesta a Brasil. ⁽¹⁴⁾

Ya en el propio contexto doméstico brasileño los efectos de la medida de política comercial adoptada por la Ministra de Industria y Comercio Dorothea Werneck que motivara el conflicto con Uruguay generó una reacción adversa en la Asociación Brasileña de la Vestimenta (ABRAVEST), que nuclea a los principales productores del sector. Esta asociación envió una nota al Ministro de Economía Pedro Malán señalando que **"tal medida hiere el acuerdo del Mercosur, nos reduce nuestros proveedores argentinos, uruguayos y paraguayos, que sabedores de este hecho ya nos comunicaron su insatisfacción ante este inadecuado comportamiento comercial"**. Los empresarios solicitaban la inmediata revocación de la restricción comercial **"en lo que respecta a las importaciones provenientes de nuestros socios del Mercosur."** ⁽¹⁵⁾

3.3. *El uso del prestigio internacional de Uruguay como elemento estratégico en las negociaciones*

La estrategia de negociación uruguaya se estructuró en el plano del discurso usado a nivel de gobierno con base en un postulado central: la defensa del cumplimiento de los tratados y acuerdos pactados en Mercosur -Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto-.

El fundamento de este discurso conjugaba la dimensión jurídica de cumplimiento a lo pactado en los tratados con la propia dimensión ética que la primera conlleva: la credibilidad que genera el respeto por lo pactado.

A su vez, al configurar la acción de política comercial brasileña como una **"violación"** de los compromisos asumidos en el Mercosur, la proyección de

(10) "¿Qué efectos tendrá para el Mercosur la actitud de Brasil?" en El Observador, 12/05/96, pag. 7.

(11) "Unánime respaldo político a bloqueo de Mercosur", El País, 13/05/96, pag. 9.

(12) "Delegación parlamentaria uruguaya protestará ante colegas de la región", El País, 10/05/96, pag. 9; "Uruguay pidió a Brasil urgente revocación de traba comercial" en El País, 11/05/96, pag. 10.

(13) "Lacalle respaldó posición de Uruguay en Mercosur", en El País, 12/05/96, pag. 20.

(14) "Brasil promete dar marcha atrás, pero...", El Observador, 10/05/96, pag. 10.

(15) "Uruguay no avala decisiones en Mercosur por medida brasileña" en El País, 8/05/96.

ese comportamiento producía un doble efecto en la percepción de las autoridades uruguayas: a nivel intra-Mercosur, quitándole validez y credibilidad al proceso. En el relacionamiento externo de Mercosur se proyectaba una “señal” desfavorable a otros actores interesados en negociar con el bloque. A nivel regional, el caso más inmediato era Chile en pleno proceso de negociación por su ingreso.

Pero también se generaban efectos a nivel extrarregional hacia Unión Europea, Estados Unidos y Japón, que venían observando el desarrollo de Mercosur con un creciente interés.

En palabras del Canciller Ramos de Uruguay, las medidas brasileñas atentan **“contra el espíritu, contra la letra y sobre todo contra la credibilidad del Mercosur.”** ⁽¹⁶⁾

Este discurso político del gobierno uruguayo encontraba un sustento “ético-jurídico” en su tradición de credibilidad externa como país pequeño que tradicionalmente ha usado el recurso al cumplimiento del Derecho Internacional, ítem ya desarrollado en la sección anterior.

Consciente de estas características de la historia nacional uruguaya el Canciller Ramos expresaba claramente que **“la estrategia de un país de dimensiones demográficas, económicas y geográficas pequeñas, frente a otros que tienen el poder del mercado, es asimilar y aferrarse a los instrumentos jurídico-políticos de relacionamiento. Esa ha sido la historia de Uruguay en toda su vida independiente. Somos, en la medida que estamos en los ámbitos de decisión jurídica y nos aferramos a ellos”...** ⁽¹⁷⁾

Ideas y conceptos similares y con el mismo objetivo fueron expresadas por representantes parlamentarios de distintos sectores partidarios. Así por ejemplo, las expresiones del Senador Luis Hierro López –acompañadas por otros delegados parlamentarios nacionales ante la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur- ratifican esta línea de razonamiento. Para este Senador la medida de proteccionismo comercial brasileña **“...contraviene el espíritu y la letra del Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto”** ya que **“no tiene sentido avanzar en la firma de acuerdos complementarios, si no respetamos los que hoy tenemos”.** En ese mismo sentido representantes del sector empresarial, como el Presidente de la Cámara Mercantil de Productos del País Simón Berkowitz expresaban que **“la única solución para consolidar la integración es cumplir las reglas.”** ⁽¹⁸⁾

Finalmente y luego de más de 30 días de negociaciones -en el marco de un proceso decisorio en que jugaron un papel relevante a favor de su resolución la Cancillería brasileña y el propio Presidente F. Henrique

Cardoso, fue anunciado por el propio Canciller brasileño Luis Felipe Lampreia el levantamiento de la medida y la cesación de sus efectos para los países del Mercosur. Lampreia expresó el 20 de junio de 1996 en la ciudad de Buenos Aires que **“la medida fue impuesta por situaciones particulares del mercado en general y no tenía como objetivo dañar a nadie”**, y agregó que **“hemos acordado en el gobierno y a nivel técnico con los socios una solución para los productos originales del Mercosur, volviendo al plazo de financiación original de 180 días.”** ⁽¹⁹⁾

4. *Aprendizajes y desafíos para Uruguay y sus estrategias de negociación en el Mercosur como socio pequeño*

Uruguay como país pequeño ha debido enfrentar en Mercosur en los años 90 altos y complejos desafíos de naturaleza política, económica y diplomática. De todos ellos tal vez el más relevante –y en que ha de residir buena parte de su éxito o fracaso futuro- sea el de cómo gerenciar un proceso de integración que le es particularmente relevante al país.

El destino de Uruguay ya está determinado y ha de estarlo en los próximos años por la forma en que el propio Mercosur consiga gerenciar y enfrentar sus logros, pero también estará determinado por la forma como consiga llevar adelante sus problemas y tensiones. La crisis por la devaluación de la moneda brasileña -el real- ocurrida a partir de enero de 1999 en Brasil y la forma cómo ha sido gerenciada esta crisis de graves consecuencias para sus vecinos, tal vez muestre que a Mercosur le es posible encontrar siempre fórmulas de entendimiento aunque a veces parezcan difíciles.

Luego de varios años de Mercosur, Uruguay ha ido desarrollando una experiencia, un know-how y un desarrollo de habilidades sobre cómo obtener resultados positivos en las negociaciones. En algunos casos el Mercosur ha pasado por momentos de tensión y dificultades internas y en ellas los tomadores de decisión han aprendido cómo tratarlas y cómo enfrentarlas con éxito.

Casos de negociación de conflictos como el descrito –aunque extremos- constituyen sin embargo, experiencias útiles porque los aprendizajes en los casos difíciles suelen ser más intensos.

Resulta positivo pues resumir algunas ideas-fuerza, conclusiones y reflexiones que pueden ser extraídas de estos años de experiencia y que resultan útiles para el diseño futuro de la estrategia de gestión de Uruguay en el Mercosur.

(16) “Uruguay no avala decisiones en Mercosur por medida brasileña”, en El País, 8/05/96, pág.8.

(17) “No hay que tener complejo de petiso en el acercamiento al Mercosur”, El Observador, 10/05/96, pág.4.

(18) cf. El País, 10/05/96, pág. 9; y 11/05/96, pág. 10; El Observador, 12/05/96, pág. 7.

(19) “Brasil levantó ayer trabas al comercio de textiles” en El Observador, 20/06/96, pág. 10.

4.1. La pequeñez del país no es necesariamente una desventaja: puede ser una ventaja. Uruguay muestra un conjunto de singularidades que han caracterizado la historia de su desarrollo político y económico. En su caso el impacto del contexto externo subregional tanto en el área política como económica de los Estados vecinos -Argentina y Brasil- es muy pronunciado. Sin embargo en este análisis se ha propuesto una interpretación que privilegie la interacción compleja entre el contexto internacional y que rescate la incidencia de los factores domésticos del país como su tejido institucional, su sistema de partidos, etc. Esta incidencia parece aparecer con cierta nitidez cuando se analizan situaciones de crisis y conflictos -y aún debiendo negociar con Estados más poderosos del Mercosur- en que Uruguay supo aprovechar la incidencia de las variables contextuales tanto domésticas como internacionales. Uruguay ha conseguido en distintos momentos y escenarios neutralizar por lo menos parcialmente los efectos restrictivos de la incidencia de la pequeñez sobre el poder de negociación. En este análisis ha quedado de manifiesto que la pequeñez -al igual que el poder- tiene una naturaleza y por tanto una incidencia que no es estática sino cambiante dependiendo de los contextos de decisión de que se trate.

4.2. La pequeñez, el poder de negociación y el futuro institucional del Mercosur. En algunos contextos y para los temas *duros* de la negociación, la incidencia restrictiva de la pequeñez sin duda fijará ciertos "umbrales" al poder de negociación del país. Para negociar temas como el nuevo diseño institucional del Mercosur, incluyendo los eventuales rasgos de supranacionalidad del proceso, el futuro sistema de decisiones, y otros que forman parte relevante de la agenda futura del Mercosur, Uruguay sentirá los límites de su poder de negociación. Sin internos de los otros Estados socios del embargo otros contextos internacionales, y/o Mercosur, pueden resultar propicios para obtener condiciones y resultados más ventajosos. En especial el tema del desarrollo institucional de los órganos del Mercosur forma parte de la agenda de mediano plazo y constituye un tema que puede hacer variar significativamente el poder de negociación de Uruguay como socio pequeño. En expresiones del ex- Canciller Ramos es "**vital para nosotros para que la mesa de cuatro siempre sea de cuatro.**"⁽²⁰⁾ El actual Canciller Dr. Didier Opperti y el Embajador Espinosa -ex-Director del Departamento de Integración y Mercosur de la Cancillería (1995-1998)- han resumido y expresado muy claramente la posición uruguaya sobre las instituciones del Mercosur, destacando que su carácter intergubernamental debe ser fortalecido mediante, por ejemplo, la ampliación de las facultades de monitoreo del Mercosur

de la Secretaría Administrativa de manera de dotarla gradualmente de mayores atribuciones técnicas y de soporte de los demás órganos (entrevista del Embajador Espinosa concedida a Cuadernos del Claeh, 2ª Serie, año 22, 1997, pág. 60, Montevideo, Uruguay).

4.3. La incidencia de la estabilidad política dada por las coaliciones de gobierno. El clima político interno, el sistema de partidos, su estabilidad, son factores que ayudan a la formación de consensos políticos y partidarios que dan unidad al frente de negociación externo. Sin duda la experiencia de la coalición de gobierno formada por los Partidos Colorado y Blanco en el segundo gobierno del Presidente Sanguinetti ha mostrado una gran solidez de apoyos inclusive parlamentarios en la gestión del Mercosur. Con un sistema político prácticamente dividido en tercios del electorado esta es una lección importante para cualquier partido que pueda ser triunfador en las próximas elecciones ya que deberá formar coaliciones también para asuntos y agenda de política internacional que como la del Mercosur tiene impactos cada vez más intensos sobre el conjunto de políticas públicas domésticas.

4.4. El arte de la formación de consensos y apoyos de actores sociales. La capacidad de formación de fuertes consensos a nivel doméstico entre los actores sociales, políticos y formuladores de decisión genera ventajas y favorece la credibilidad y legitimidad en la proyección externa de Uruguay como actor. En algunos casos como el comentado en la sección IV el resultado fue ampliamente positivo por tratarse de un tema con efectos específicos en el área económica ya que la medida perjudicaba intereses del sector empresarial. Sin embargo debe tenerse en cuenta que la capacidad de movilización interna y su proyección en el área externa se verá afectada cuando la existencia de un daño material-financiero específico no sea tan precisa y clara.

4.5. Efectos de la táctica de la vinculación de agendas. Los negociadores uruguayos han desarrollado en este tiempo una vasta experiencia en materia de tácticas de negociación. Una de las tácticas usadas ha sido la de la vinculación de temas y agendas de temas, como la realizada en casos de conflictos comerciales con Brasil, vinculando un tema de la agenda intra-Mercosur a uno de las relaciones externas del Mercosur, como lo fue el de las negociaciones con Chile. En este sentido los negociadores uruguayos mostraron la habilidad de "hacer entrar en el juego" también a Argentina y Paraguay, consiguiendo un claro posicionamiento a su favor. Sin embargo las utilidades y posibilidades de aplicación de tácticas de ese tipo no puede ser extrapolable a cualesquiera con-

(20) Crónicas Económicas, 12/04/96, pág. 18.

textos o situaciones. La vinculación de agendas sólo resulta posible cuando la otra parte de la negociación mantiene un alto interés en uno de los temas lo que se expresa en dos aspectos: a) genera trade-offs positivos para ambas partes y b) aumenta sus incentivos para llegar a un acuerdo negociado por la vía de los "intercambios compensados".

4.6. La relevancia de un discurso creíble y su impacto sobre la imagen exterior. Los tomadores de decisión de Uruguay en materia de política exterior han mostrado a la luz de la experiencia histórica que el impacto de la utilización de un discurso de defensa del cumplimiento jurídico de los pactos internacionales puede resultar muy positivo en el contexto internacional. Estos actores tanto a nivel público, -Cancillería, partidos políticos- como del sector empresarial, han dado muestras de un proceso de asimilación de aprendizajes similares, hecho éste que dota de coherencia y unidad al discurso uruguayo en el plano internacional. Parece un hecho objetivo que como país pequeño Uruguay obtuvo un cierto prestigio externo histórico en el contexto internacional que en la actualidad usa como "reserva ética" maximizadora de ventajas y beneficios en las negociaciones externas. Una muestra de los efectos concretos del discurso del prestigio de cuño jurídicista fue por ejemplo que en el caso del conflicto comercial con Brasil analizado en la sección III la Cancillería brasileña debió posicionarse en términos de obligaciones y responsabilidades en el campo jurídico del incumplimiento. Ya próximo a la resolución del conflicto, representantes del gobierno de Brasil debieron asumir y declarar que era necesario realizar una "revisión total de las trabas al comercio en el Mercosur" por entender que "los cuatro países contravienen en alguna medida, lo pactado."⁽²¹⁾

Este elemento discursivo da a Uruguay ciertas ventajas competitivas estratégicas si comparado con otros casos de pequeños países que no tienen esta legitimidad internacional por no exhibir el grado de estabilidad política y respeto de los principios del Estado de Derecho practicados por el país a lo largo de su experiencia histórica.

4.7. Las redes organizacionales intra-Mercosur y su valor de impacto. El avance del proceso de integración principalmente ha mostrado un aumento cuantitativo y cualitativo de redes organizacionales en el sector público y en el sector privado tanto a nivel doméstico como internacional de los distintos Estados del Mercosur. Empresarios y sindicatos pero también asociaciones educativas, no gubernamentales, etc. han potenciado sus relaciones de comunicación estableciendo fundamentalmente un cambio de actitud, ahora más pro-Mercosur. Estas redes de orga-

nizaciones han servido y sin duda han de ser útiles para la gestión de situaciones de conflictos inter-estatales cuando se da una convergencia de intereses como en casos de conflictos comerciales con los socios más poderosos. En particular el sector privado es fuertemente sensible a mantener la credibilidad y la transparencia de las reglas de juego del proceso.

4.8. Aprendizajes y experiencia de negociación. Como país pequeño Uruguay ha desarrollado también y deberá potenciar aún más procesos de aprendizaje para poder administrar con éxito situaciones que son muchas veces críticas, conflictivas y de naturaleza compleja, sea por su propia naturaleza técnica o por la creciente interdependencia que la integración conlleva. Diplomáticos, funcionarios y técnicos de gobierno, de asesoramiento empresarial y sindical, asesores de cámaras legislativas, etc. han ido aprendiendo a desarrollar habilidades sobre como negociar bien y mejor con sus socios. El uso "habilitoso" por parte de los tomadores de decisión y el aprovechamiento eficiente de las oportunidades ofrecidas por el contexto externo en su conjunto ha resultado y seguirá resultando en otro verdadero factor de poder para generar buenos resultados de negociación.

4.9. Formación gerencial y capacitación con un enfoque hacia el Mercosur. La necesidad de comprender y conocer más y mejor a Brasil. En Uruguay al igual que los demás Estados del Mercosur se han desarrollado distintos esfuerzos institucionales por potenciar la capacitación de sus funcionarios públicos y privados sobre temas de integración regional. Los esfuerzos deberán ampliarse en el futuro próximo. En este sentido las habilidades y técnicas deberán ser cada vez más cuidadosas y detalladas e incluir un conocimiento específico de las realidades de los otros Estados del Mercosur en sus diversas áreas de política pública. Se necesitarán técnicos y asesores que conozcan cada vez más Argentina, Brasil y Paraguay en sus especificidades concretas, lo cual requiere entrenamientos y capacitación. El caso de Brasil requiere de especiales esfuerzos ya que es el principal socio del Mercosur y el conocimiento sobre su Estado y su compleja sociedad aún distan mucho de alcanzar los niveles de profundidad necesarios para poder negociar con éxito con ellos. En Uruguay se dispone de mucha más información sobre Argentina, el otro socio importante del proceso. Los esfuerzos de capacitación deberán ser desarrollados con un enfoque multidisciplinario que incluya los aspectos legales, económicos, financieros, y administrativos. Todo ello requerirá de una atención especial en agendas como la de la reforma administrativa del sector público; deberá pensarse en sistemas de calificación y especialización con un enfoque regional y cada vez

(21) "Brasil quiere revisar trabas de los cuatro países" en El Observador, 8/06/96, pág. 16.

menos nacional. Los enfoques nacionales deberán ir dando espacio a enfoques mercosurianos ya que muchos de los temas de política pública que en época pasadas eran puramente de soberanía nacional serán cada vez del Mercosur.

4.10. El fortalecimiento del Mercosur y el cambio institucional también depende de un cambio en las orientaciones de valores y de la cultura de las organizaciones. Los procesos de integración son procesos de largo plazo y su estabilidad y consolidación depende de cambios que son eminentemente culturales: de hábitos y prácticas administrativas, de actitudes y valores. En Uruguay existe una fuerte avidez por los temas de la integración y el Mercosur. Sin embargo muchas de sus organizaciones públicas y privadas aun están imbuidas por lógicas de funcionamiento corporativo en que predominan com-

portamientos resistentes a los nuevos tiempos que están pasando. El siglo XXI será el siglo de las organizaciones flexibles y fundamentalmente de las organizaciones eficientes. Flexibilidad y eficiencia dependerán en buena parte de actitudes que incentiven prácticas de gestión inter y transculturales, propiciando cada vez más formas de comunicación y relacionamiento entre individuos que sin dejar de preservar sus identidades nacionales tengan una amplia capacidad de comprensión de las diferencias. Piénsese en particular que las diferencias culturales entre las sociedades del Mercosur existen (¿se conoce y comprende bien a Brasil por ejemplo?). Estas diferencias culturales entre grupos y pueblos no podrán ser vistas como formas de separación sino como caminos a partir de los cuales potenciar la creatividad y la búsqueda de soluciones comunes y satisfactorias para todos.

Cuadros y Gráficos *

CUADRO 1: Comisión de Comercio - MERCOSUR
Consultas totales por Estado consultante

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total por año
1995	86	16	15	18	135
1996	58	22	7	6	93
Total por Estado	144	38	22	24	228

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

CUADRO 2: Comisión de Comercio - MERCOSUR
Consultas totales por Estado consultante

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1995	64 %	12 %	11 %	13 %
1996	62 %	24 %	8 %	6 %
Total por Estado	63 %	17 %	9 %	11 %

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

CUADRO 3: Comisión de Comercio - MERCOSUR
Consultas anuales por Estado consultado

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total por año
1995	28	76	13	18	135
1996	19	45	6	23	93
Total por Estado	47	121	19	41	228

Fuente: Elaboración a partir de datos extraídos de Actas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

* Los cuadros y gráficos fueron organizados por la Lic. María José Brunetto, ayudante de investigación del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la UM, Fac. de Cs. Sociales.

CUADRO 4: Comisión de Comercio - MERCOSUR
Consultas anuales por Estado consultado

Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1995	21 %	56 %	10 %	13 %
1996	21 %	48 %	6 %	25 %
Total por Estado	21 %	53 %	8 %	18 %

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

GRAFICO I:
Consultas totales por Estado consultante

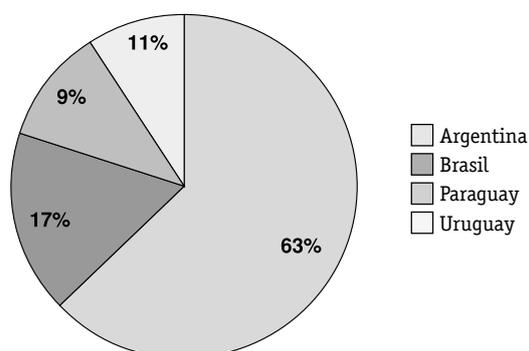
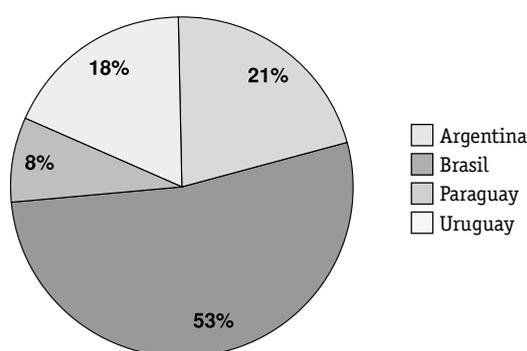


GRAFICO II:
Consultas totales por Estado consultado



Bibliografía

- **AGUIAR, César.** *Sistema político y sistema social. El caso uruguayo.* Ponencia presentada en Seminario organizado por CEPAL. Versión mimeográfica, 1992.
- **ALMOND, Gabriel.** Review Article: The International-National Connection. Gran Bretaña, 1986
- **ARON, Raymond.** *Paz e guerra entre as nações.* Brasilia: Universidade de Brasilia, 2ª edición, 1962.
- **BALDWIN, David.** *Power analysis and World Politics: new trends versus old tendencies.* World Politics. Princetown University Press, Center of International Studies. New Jersey: Corwin Hall, 1979.
- **BIZZOZZERO, Lincoln y LUJAN.** *Uruguay y la integración en la subregión. Entre el desafío y la necesidad de supervivencia.* Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay, Documento de Trabajo No. 1, mayo, 1991.
- **BIZZOZZERO, Lincoln.** *El comportamiento de socios pequeños en el inicio de un proceso de integración en: Países pequeños en la integración. Oportunidades y Riesgos.* CIESU/FESUR, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay, 1992.
- **DE SIERRA, Gerónimo.** Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal en Gerónimo de Sierra (coordinador): Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal. Editora Nueva Sociedad, Venezuela, Caracas, 1a. Edición, 1994.
- **DE SIERRA, Gerónimo.** *Sociedad, política y Estado en los pequeños países de América Latina. Ajuste y reinserción internacional con énfasis en los casos de Uruguay y Paraguay en el Mercosur.* Resumen de Investigación, mimeo, 1995.
- **HOPPMANN, P. Terrence.** *Teoría y Procesos en las Negociaciones Internacionales.* PNUD-CEPAL. Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina. Documento de Trabajo No. 8, Santiago de Chile, noviembre, 1990.
- **KATZENSTEIN, Peter.** *Small nations in an Open International Economy: the converging balance of State and Society in Switzerland and Austria* in Peter Katzenstein (comp.): *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe.* Cornell University Press, Londres, 1985.
- **KEOHANE, Robert y Joseph NYE.** *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición.* Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1977.
- **LAVAGNA, Marcelo.** *Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior.* Estudios Internacionales, No. 111, Santiago de Chile, julio septiembre, pags. 387-405, 1995

- **LEWICKI, R.** *Negotiation*. Richard D. Irwin, INC, Illinois, 1994
- **MORGENTHAU, Hans.** *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, SRL, Buenos Aires, Argentina, 1986.
- **PEREZ ANTON, Romeo & Lincoln Bizzozzero.** *A política internacional do Uruguai na democratização*, págs. 131-150, en Contexto Internacional, IRI/PUC/RIO, No. 4/5, Rio de Janeiro, Brasil, 1986.
- **PEREZ OTERMIN, Jorge.** *El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos jurídico-institucionales*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, 1a. edición, 1995.
- **PUTNAM, Robert.** *Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games* en International Organization, No. 42, Summer, 1988
- **RAIFFA, Howard.** *El arte y la ciencia de la negociación*. Fondo de Cultura Económica, Economía Contemporánea, México, D.F., 1982.
- **REAL DE AZUA, Carlos.** "Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo restrictivo" en Revista de la CEPAL, segundo semestre, págs. 153-173, 1977.
- **ROTULO, Daniel.** *La Integración Física en el contexto de la negociación Mercosur-Chile*, en Bizzozzero y Vaillant: El Mercosur en el mundo: mirando el Norte, mirando al Sur, 1996.
- *Negociaciones intra-Mercosur: las Listas de Excepciones*. Mercosur Mes a Mes, SEDOC, Facultad de Cs. Sociales, Montevideo, Uruguay, 1995.
- **RUBIN, Jeffrey & William ZARTMANN.** *Asymmetrical negotiations: some survey results that may surprise* en Negotiation Journal, vol.11, No. 4, octubre, publicado en cooperación con el Consorcio Interuniversitario del Programa de Negociación. Plenum Press, New York y Londres, 1995
- **RUSSELL, Roberto.** "Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En Roberto Russell (ed.) : Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, 1990.
- **SINGER, David.** *The level-of-analysis problem in International Relations* en Rosenau, James N. (ed.), International Politics and Foreign Policy: a reader in research and theory, New York, The Free Press, págs. 20-29, 1969.
- **ZAPICO GOÑI, Eduardo.** "Capacidad gerencial para la integración regional. Conceptos útiles para su análisis" en Los desafíos de la Integración: capacidades de respuesta a nivel gerencial, legal e institucional. CEFIR, Montevideo, diciembre, Documento Final, 1993.

Resumen:

En este trabajo se presentan distintos aspectos referentes al tema del "poder de negociación" de Uruguay como socio pequeño en el Mercosur.

La "pequeñez" del Uruguay será tratada tanto del punto de vista del marco de análisis en el que se lo ubica como del punto de vista más estrictamente empírico. En este sentido se busca mostrar mediante el análisis de un caso específico cuáles son los contenidos de la estrategia que Uruguay implementa en el proceso de negociación de su inserción externa en el Mercosur.

Los objetivos generales de este análisis son: i) realizar una contribución general para el diseño de un marco de análisis adecuado al estudio de Uruguay como socio pequeño en el contexto del Mercosur; ii) utilizar elementos de ese marco en el estudio de un caso de negociación de Uruguay en Mercosur con el objetivo de evaluar su validez explicativa.

El trabajo se ordena de la siguiente forma:

- 1) en la primera parte se ordenan algunos elementos conceptuales y variables significativas e influyentes aplicables al caso de Uruguay con el objetivo de aportar una masa de elementos útiles para el diseño de un marco de análisis más completo sobre el "poder de negociación" de Uruguay como socio pequeño en el Mercosur.
- 2) en la segunda parte del trabajo se analiza el caso del conflicto y las negociaciones generadas por la implementación de medidas restrictivas al comercio impuestas por Brasil al sector textil (mayo-junio 1996) con el objetivo de identificar y caracterizar el comportamiento uruguayo en el proceso y la estrategia de negociación que implementó.
- 3) por último se presentan algunas reflexiones finales.

DESCRIPTORES: Uruguay/ Mercosur/ Negociación/ Estrategias.