



**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Tesis de Maestría en Ciencia Política**

Claves del relacionamiento externo de Uruguay con Brasil. Período 2005–2014

Exploración bilateral al espejo del proceso de integración regional

Autor: Diego Langone

Tutor: Profesor Gerardo Caetano

22/12/2014

Este trabajo describe y analiza el relacionamiento de Uruguay con Brasil durante el período 2005-2014, en términos de acciones y resultados de política exterior bilateral y de los avances de la agenda MERCOSUR referente a la consolidación de la Unión Aduanera. Posteriormente, se aportan claves explicativas de la profundización del vínculo bilateral en base a la conceptualización de la política exterior y del fenómeno de la integración regional, provenientes de las teorías realista y liberal de las relaciones internacionales.

Palabras clave: Política Exterior/Integración/Mercosur

Financiado por:



Tabla de contenido

Primera parte: Proyecto de investigación y sus núcleos fundamentales.....	2
Introducción	2
Problema: De la creación del Estado Tapón a las peripecias del MERCOSUR.....	3
Pregunta.....	9
Objetivo general	9
Objetivos específicos.....	9
Hipótesis.....	10
Marco teórico	10
Teorías sobre la integración regional	15
Técnicas de relevamiento de datos.....	19
Segunda parte: Análisis del relacionamiento Uruguay-Brasil y su articulación con el proceso de integración MERCOSUR.	20
Relación bilateral Uruguay-Brasil durante la presidencia de Tabaré Vázquez en Uruguay.....	20
Relación bilateral Uruguay-Brasil durante la presidencia de José Mujica en Uruguay.....	27
Proceso de integración regional MERCOSUR durante la presidencia de Tabaré Vázquez en Uruguay	42
Proceso de integración regional MERCOSUR: durante la presidencia de José Mujica en Uruguay.....	49
Balance del relacionamiento con Brasil: ámbito bilateral y MERCOSUR	55
Tercera parte: Interpretaciones del vínculo Uruguay-Brasil.....	63
Explicación de la profundización del vínculo de Uruguay con Brasil: aproximaciones realistas	63
Explicación de la profundización del vínculo de Uruguay con Brasil: corrientes liberales de la política exterior e integración regional.....	70
Conclusiones	75
Referencias bibliográficas	76
Otras fuentes consultadas:.....	79
Anexo 1.	83

Primera parte: Proyecto de investigación y sus núcleos fundamentales

Introducción

Estimular la reflexión en torno a la evolución de las relaciones entre los países de Sudamérica es un imperativo acuciante en la región, debido al fracaso de la idea de que la proximidad ideológica, emergente hace más de un lustro entre los gobiernos de muchos países del Cono Sur –y descrita por el primer ministro de Relaciones Exteriores del Frente Amplio como “arco virtuoso”¹– iba a ser suficiente fuerza movilizadora para dinamizar los procesos de integración.² Volver la mirada no solo al proceso de integración en sí –entendido como creación conjunta–, sino hacia las determinantes internas de las posiciones de cada uno de los socios fundadores, así como también al peso de las condicionantes extrarregionales, en clave comparativa, es un imperativo necesario para entender las posiciones de cada uno de los actores que participan en la escena regional y las dificultades del proceso de integración. Más allá de las iniciativas en curso, el mismo MERCOSUR no ha podido o querido crear instituciones supranacionales vigorosas que superen la lógica interestatal y promuevan una cultura comunitaria. Por lo tanto, el nivel de análisis situado en la perspectiva del Estado-nación, aún es relevante y necesario.³

Este proyecto de investigación es la continuación de la monografía de grado del autor, la cual por restricciones, tanto de formato como de capacidad de profundización del tema de estudio, implicó el análisis de un tema específico de la política exterior uruguaya, el proyecto de instalación de dos plantas de celulosa en la ribera oriental del río Uruguay. Si bien este asunto ocupó un lugar central en la política exterior uruguaya del período de estudio, ha sido tomado como un insumo para una nueva aproximación al tema, pues se entiende que toda generalización concerniente a los procesos de formulación e implementación de la política exterior debe de abarcar la pluralidad de temas que implica la acción externa de un Estado. En esta instancia se propone extender la mirada hacia el otro vecino, Brasil. Las relaciones con el vecino del norte se han intensificado y profundizado en los dos gobiernos del Frente Amplio, adquiriendo un rol preponderante en términos de inserción internacional durante el gobierno del presidente José Mujica.

¹ Expresiones de Reinaldo Gargano el 1.º de marzo de 2005: "Hay un arco virtuoso con (Ricardo) Lagos en Chile, que pasa por (Néstor) Kirchner en la Argentina, por (Luiz Inácio Lula) da Silva en Brasil, por Vázquez en Uruguay, por Venezuela con la política social de (Hugo) Chávez", (...) ese arco virtuoso se da porque hay un modelo neoconservador que ha hecho polvo la realidad sudamericana". Diario *La república*, Montevideo, 2 de marzo de 2005.

² Ver Caetano, Gerardo (2009).

³ Aunque esto no supone dotar a los Estados de una racionalidad monolítica. Las distintas burocracias estatales, las asociaciones empresariales, los sindicatos, los partidos políticos, la prensa, etc., influyen en variable magnitud en los posicionamientos de los Estados en materia externa.

Problema: De la creación del Estado Tapón a las peripecias del MERCOSUR

Desde la creación de la República, los países limítrofes han sido dos actores ineludibles a la hora de proyectar cualquier estrategia de inserción externa de Uruguay. Este “pequeño” país supo aprovechar las rivalidades y enfrentamientos de sus dos grandes vecinos durante la mayor parte de su historia, para lograr un mayor grado de autonomía en su relacionamiento externo, constituyéndose en factor facilitador del equilibrio regional.

Al respecto, Gerardo Caetano (2011a) sostiene que la Cuenca del Río de la Plata luego de las luchas independentistas quedó conformada por dos “polos hegemónicos”: Argentina y Brasil, y tres “Estados frontera”: Bolivia, Paraguay y Uruguay. La rivalidad y las pugnas por el liderazgo regional entre Argentina y Brasil facilitaron el ejercicio de una política exterior pendular por parte de los Estados frontera, diferenciadas por la situación geopolítica de cada uno de ellos en el ámbito regional. Uruguay, por su situación geográfica, ubicado en la desembocadura del Plata, en varias ocasiones fue un factor importante en el equilibrio regional.

Romeo Pérez Antón ha expuesto el derrotero de la política exterior uruguaya del siglo XIX con respecto a sus vecinos de la siguiente manera:

“no neutralizado, supo aquel país inventarse una directriz de política externa sin precedentes, que le permitió cumplir acción internacional vigorosa sin mengua de sus responsabilidades en cuanto al equilibrio de toda la zona. Nos referimos a la política de péndulo, cuyas fórmulas más precisas fueron expresadas por Luis Alberto de Herrera, ya en el siglo veinte, pero que se pergeñó y aplicó desde mediados del diecinueve y revistió desde el principio carácter interpartidario” (Pérez Antón, 2011: 10).

Luis Alberto de Herrera, en el *Uruguay Internacional* (1912), destaca la importancia política de la posición geográfica como factor facilitador de los impulsos autonómicos e independentistas. Al mismo tiempo, el hecho de estar ubicado en una posición intermedia entre Argentina y Brasil plantea peligros y oportunidades derivados de esa situación que Herrera supo describir con claridad argumentativa. La propuesta de Herrera, de relacionamiento externo de Uruguay con Argentina y Brasil, supone una política pendular basada en una diplomacia profesionalizada, en la organización de la defensa exterior, y en garantizar la paz interna evitando las identificaciones y solidaridades excesivas con los vecinos: *“Ni con Brasil, ni con Argentina, dice la divisa de nuestro localismo; pero, completándola, procede agregar: ni contra el uno, ni contra la otra”* (1912: 118).

A mediados del siglo XX, en un contexto internacional signado por la emergencia de Estados Unidos como potencia hemisférica, suplantando a la influencia inglesa, el desarrollo en América Latina de un proceso de incipiente industrialización, basada en la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno, junto con el inicio de un período de estancamiento económico en Uruguay, hicieron necesaria una revisión de la inserción internacional del país. Las condiciones que dieron origen a la política de equilibrio regional eran desafiadas en sus fundamentos. En este período reemerge la idea

de la integración latinoamericana de la mano de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada en 1948.

En la década de 1960, ante el desafío de la construcción del Mercado Común Latinoamericano, en los prolegómenos de la crisis sociopolítica más importante del siglo XX para el país, Methol Ferré, en *Uruguay como Problema. Geopolítica de la Cuenca del Plata*,⁴ afirma que el futuro le depara cuatro hipótesis al Uruguay. Un Uruguay tecnificado, industrializado y modernizado, que se arraiga en la Cuenca del Plata, actuando como nexo entre Argentina y Brasil, y siendo la salida al mar de los productos bolivianos y paraguayos. Una segunda hipótesis supone el reforzamiento de los vínculos tradicionalmente privilegiados de Uruguay con Europa. Una tercera hipótesis es la transformación del Uruguay en un protectorado argentino-brasileño o su división, entre ambos. Finalmente, el Uruguay se puede convertir en un protectorado norteamericano, instrumentalizado como cuña en la Cuenca del Plata.⁵

Gustavo Magariños ha hecho una descripción pormenorizada del proceso de integración latinoamericana, que derivó en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1980, sucesora de la primera.⁶ El resultado de estos esfuerzos fue la creación de la ALALC, la cual:

“surgió como una desviación tangencial del magno proyecto de establecer el gran mercado común latinoamericano ideado por Prebisch (...). Su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cambió y flexibilizó el sistema inicial y abrió cauces para que se concertasen acuerdos por pares o grupos de países, pero no reinició sino que fortaleció, el concepto y el designio de la convergencia. Los albores del Siglo XXI la encuentran con una membresía regional amplia y constituida como el único resguardo jurídico para legitimar internacionalmente los profusos y múltiples convenios que se han suscrito o se negocian en el área” (2005: 8).

En el período de transición democrática, desarrollado en la región en la década de 1980, se fue gestando una transformación en el relacionamiento bilateral argentino-brasileño. Ambos países intentaron superar la hipótesis de conflicto, propiciando un ambicioso proyecto de integración, más profundo del que emanó finalmente con la firma del Tratado de Asunción de 1991.⁷ La alianza

⁴ Ferré, Methol (1967 1ra. Ed.): *El Uruguay como Problema. Geopolítica de la Cuenca del Plata*, Versión Digital: En: <<http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos.php?id=2>>.

⁵ *Ibíd.*, cap. 5.

⁶ Este autor reseña el objetivo de crear un Mercado Común Latinoamericano, el cual fue impulsado por la CEPAL y su conductor, el Dr. Raúl Prebisch: *“los aportes teóricos y técnicos del profundo análisis de la problemática económica de América Latina al comienzo de la posguerra realizado por la Institución le dieron contenido a la vieja aspiración unionista de los países situados al sur del Río Grande y la hicieron renacer como un imperativo para el desarrollo autónomo y compartido de esa área geográfica, entonces segmentada en compartimientos estancos poco intercomunicados comercialmente y caracterizados por estructuras productivas primarias de escasa industrialización”* (Magariños, Gustavo, 2005: 7-8).

⁷ Respecto del proceso de integración de Brasil con Argentina, Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini Jr. sostienen que: *“tal como lo reflejan la Declaración de Iguazú de 1985, el Programa de Integración y Cooperación Económica de 1986 y los 24 protocolos derivados, y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988— se inició bajo una lógica desarrollista, que tenía por objetivo estimular a los empresarios para la modernización e inserción competitiva en el sistema económico internacional. Sin embargo, a partir de la llegada al gobierno de Fernando Collor de Mello y Carlos Menem, ambos países se insertaron en un movimiento internacional de reformas liberalizadoras. Esto produjo un cambio en el perfil de la integración regional, que comenzó a descansar cada vez más en la apertura de los mercados. Con el*

argentino-brasileña supuso una asociación estratégica que luego se impondría como factor estructural y condicionante de las estrategias de inserción externa de Uruguay. Este acercamiento argentino-brasileño, si bien ha tenido el signo de la orientación política de los gobiernos de turno, ha persistido en el tiempo y se ha desarrollado en un contexto internacional, donde Brasil se posiciona como país emergente, adquiriendo mayor protagonismo a nivel regional y global. Esta asociación propició la conformación del MERCOSUR, proceso al que Uruguay y Paraguay, ante la posibilidad de quedar excluidos de este, lo que implicaba perder las ventajas arancelarias que tenían en los mercados de estos dos países, y ante la perspectiva de acceder a un mercado ampliado, se sumaron a las negociaciones.^{8 9} En efecto, las exportaciones uruguayas eran beneficiarias de un régimen preferencial gracias al Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica (CAUCE) con Argentina, y al Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil. En 1994 se aprobó el Protocolo de Ouro Preto, adicional al Tratado de Asunción, por el cual se estableció la estructura institucional del bloque y se le confirió personalidad jurídica internacional. En Ouro Preto se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera, encabezados por el Arancel Externo Común (AEC). La construcción del Mercado Común, para fines de 1994, implicaba eliminar las barreras comerciales intrabloque, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, la adopción de una política comercial externa común, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, y la armonización de la legislación de los Estados miembros. En su etapa inicial, el MERCOSUR logró un aumento del comercio entre los Estados miembros y del flujo de inversiones. Sin embargo, las dificultades para profundizar la integración no tardarían en aparecer. No se avanzó en la implementación de mecanismos para la coordinación de políticas macroeconómicas. Aunque se establecieron excepciones, la adopción de un AEC alto reflejaba las preferencias arancelarias de Brasil. Por otra parte, la debilidad institucional del bloque quedaría patente cuando las condiciones del contexto internacional exigieran respuestas coordinadas ante situaciones de crisis. La crisis y devaluación brasileña de 1999 y el inicio del profundo ciclo recesivo en Argentina llevarían a un estancamiento del proceso de integración.¹⁰ Las exportaciones intrabloque disminuyeron, y los países miembros comenzaron a buscar estrategias unilaterales para diversificar el destino de sus exportaciones, aumentaron su nivel de protección en el comercio interno del bloque, y la implementación de la unión aduanera sufrió múltiples perforaciones. En este contexto de estancamiento, en el 2000, los países acuerdan proyectar un programa de relanzamiento del

correr del tiempo, las cuestiones del desarrollo fueron perdiendo peso, al tiempo que se atribuía cada vez más importancia a los flujos comerciales” (2009: 82).

⁸ En este sentido, Roberto Porzecanski (2010) sostiene que la posibilidad de perder el acceso preferencial de sus exportaciones a Argentina y Brasil fue el principal factor para que los sectores industriales, exportadores y la mayoría del sistema político uruguayo solicitaran el ingreso al proceso de negociación.

⁹ Gerardo Caetano señala al respecto que “Uruguay –al que se sumaría luego de la caída de la dictadura de Stroessner el Paraguay de la transición– buscó acoplarse con decisión a estos movimientos de sus gigantes vecinos, de modo de no quedar marginado del proyecto de integración regional iniciado” (2011a: 31).

¹⁰ Gerardo Caetano pondera acertadamente que “un mercado ampliado a ritmos acelerados, sin instituciones ni política efectiva para la integración, no podía sino desembocar en una creciente conflictividad y en la perforación de las medidas y acuerdos alcanzados” (2011a:36).

MERCOSUR, intentando dar respuesta a la crisis del proceso integracionista.¹¹ Un nuevo acercamiento entre Argentina y Brasil, en el año 2002, sería la antesala para un impulso del MERCOSUR, consolidado con la asunción de Néstor Kirchner, en Argentina, y de Luiz Inácio *Lula* da Silva, en Brasil.

El gobierno de Luiz Inácio *Lula* da Silva en Brasil supuso un cambio en la política exterior de ese país, que implicó un cambio en su posicionamiento respecto al proceso de integración regional y una participación más activa en los foros internacionales. En el plan Brasil 2022, documento publicado por la Presidencia de la República y la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Brasil, en 2010, al final del segundo mandato de *Lula*, se observa la visión brasileña sobre el contexto internacional y el papel que debe desarrollar Brasil en este. En el mencionado documento (2010: 93-95) se describen tanto objetivos de talante desarrollista, como elementos geopolíticos y de *realpolitik* (por ejemplo, el intento de diferenciar a América del Sur como espacio regional, tanto de Estados Unidos, como del resto de América Latina). Entre las metas proyectadas en materia de política exterior e inserción internacional se destacan la profundización del MERCOSUR, la consolidación de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), el aumento de la cooperación y de los espacios de articulación política con otros países subdesarrollados, la consolidación de las alianzas estratégicas con los países desarrollados y la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este sentido, Raúl Bernal-Mesa afirma que en la política exterior desarrollada por *Lula* da Silva “*había objetivos económicos –vinculados con el desarrollo y la ampliación de su mercado– y objetivos políticos –relacionados con la búsqueda de poder*” (2008: 157).¹² La política exterior de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, en Argentina, se acompasó a los cambios producidos en Brasil. En primer término, se alejó de los postulados sobre los que se basó la política exterior de Carlos Menem. La alianza estratégica con Estados Unidos, definida como prioridad en el gobierno de Menem, dio paso a un acercamiento al Brasil y a la ubicación del MERCOSUR como plataforma articuladora de las negociaciones con terceros países o espacios comerciales.¹³

¹¹Con respecto a este programa de relanzamiento Gerardo Caetano, afirma que “*apuntaba una vez más al fortalecimiento de la Unión Aduanera y a la consolidación de la plena accesibilidad del mercado ampliado para todas las exportaciones intrazona. En muy poco tiempo quedó de manifiesto que un programa de esta naturaleza en aquellas condiciones resultaba totalmente utópico y voluntarista. De todos modos, pese a que persistía y hasta se profundizaba en aquel contexto de crisis el enfoque comercialista, nuevamente se perfilaban los requerimientos de ajustes y consolidación en el plano institucional, en una señal indirecta de que lo que comenzaba a ponerse en discusión bajo el contexto de la crisis emergente era el modelo integracionista y sus principales contornos*” (Caetano 2011b: 39).

¹² Este autor, identifica dos visiones antagónicas en relación con la política mundial y la globalización de los gobiernos de F. H. Cardoso y *Lula* da Silva, en sus palabras: “*El primero había adherido al neoliberalismo heredero de la tradición liberal, en tanto *Lula* y sus colaboradores adherirían al neorrealismo, proveniente de la tradición realista. Así, mientras Cardoso confió en la configuración idealista de un nuevo orden multipolar, con el desarrollo progresivo de unas relaciones internacionales más justas y armónicas, *Lula* no se separó de la visión jerárquica del poder mundial y fue escéptico frente a la visión idealista de un mundo global más pacífico, cooperativo y armonioso. La oposición entre ambas visiones sobre la política internacional ya se había reflejado en el debate entre dos tendencias: la «hemisférica bilateral» y la «global multilateral» (Cervo y Bueno, 2002). La primera, que promovía la alianza con Estados Unidos, fue predominante en los gobiernos de Cardoso. La segunda sería dominante en los gobiernos de *Lula* y con ella Brasil retornó al universalismo selectivo retomando sus alianzas y vínculos con India, China, Sudáfrica y Rusia*” (2010: 153).

¹³ Al respecto, Alejandro Simonoff señala que “*como parte del alejamiento del modelo neoconservador de los noventa, expresado en el realismo periférico escudeano, se observó cierto acercamiento hacia el autonomismo puiguiano. (...) Esta decisión demostró el corte autonomista que fue reforzado por la elección de la alianza con Brasil, en términos*

Bajo el auspicio de un nuevo ciclo de crecimiento regional, el MERCOSUR propiciaría en los años siguientes el intento de un cambio de rumbo del proceso de integración. En efecto, en estos años además del compromiso de avanzar en el tratamiento de los problemas no resueltos en la década anterior, se concretaron innovaciones institucionales importantes, acuerdos con terceros países, se avanzó en el tratamiento de las asimetrías y se puso énfasis en el mejoramiento de la participación ciudadana en las instituciones comunes.

En Uruguay, el Frente Amplio, partido que ganó las elecciones del 31 de octubre de 2004, acompañó estos esfuerzos. En este sentido, es de destacar la intención inicial del Gobierno de abandonar las “relaciones carnales” con EE.UU.¹⁴ En sus documentos programáticos, el Frente Amplio priorizó la profundización y el fortalecimiento del MERCOSUR como la estrategia más idónea de inserción internacional del Uruguay.¹⁵ Este proceso de integración regional no se concibe como un espacio cerrado, sino como una “*plataforma para la integración de la región en el mundo*”¹⁶, por lo que se enmarca en una estrategia más amplia de “*cooperación a escala del continente sudamericano*”¹⁷. Particularmente, con respecto a las relaciones con Brasil y Argentina, tanto en las bases programáticas del Frente Amplio, como en las declaraciones de sus principales dirigentes, se aprecia una clara identificación política con los gobiernos de Luiz Inácio *Lula da Silva*, en Brasil, y Néstor Kirchner, en Argentina.¹⁸

En este contexto, comenzó a ganar terreno la creencia de que la afinidad ideológica entre los Gobiernos de la región sería el factor dinamizador del proceso de integración regional. Sin embargo, los problemas de relacionamiento de los miembros del MERCOSUR en estos últimos años han dejado en evidencia que la cercanía ideológica no es un factor determinante del éxito integracionista. En Uruguay, tempranamente algunos dirigentes de la coalición gobernante comenzaron a tomar una actitud crítica hacia el bloque.¹⁹

estratégicos” (2008: 10). Sin embargo, en la relación bilateral surgieron ejes de discordia que tensarían la relación. Simonoff señala que “*si bien el camino de Brasilia fue un instrumento eficaz para la inserción económica internacional de Argentina, la aparición de tensiones en diversos planos, como por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad, la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, las diversas estrategias para enfrentar los problemas del endeudamiento, etc. alejaron las posiciones iniciales de acercamiento de cada uno de los gobiernos. (...) Las desavenencias con la administración de Lula llevaron a un deslizamiento hacia Caracas, frente a otras opciones como lo podrían ser Chile o México*” (2010: 416 y 421).

¹⁴ Revista de Ciencia política, 2006: 134.

¹⁵ Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 21/12/2003. Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 19 de abril de 2004. Aportes del EP-FA-NE sobre la política de inserción externa. 07/08/2003.

¹⁶ La transición responsable 10/2004.

¹⁷ Aportes del EP-FA-NE sobre la política de inserción externa. 07/08/2003. Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 21/12/2003.

¹⁸ Ver: Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 21/12/2003.

¹⁹ Las razones de este “desánimo” deben rastrearse no solo en la dirección que tomó el proceso de integración en los meses posteriores a la asunción del gobierno del Frente Amplio. La forma de enfrentar la crisis de 1999 de las economías del bloque puso de manifiesto la fragilidad de sus instituciones para afrontar períodos críticos. La indefinición o confrontación en temas tales como el uso compartido de los recursos naturales, fluctuación del tipo de cambio, integración de cadenas productivas, detracciones a la exportación de determinados productos, flexibilización de normas de origen, Arancel Externo Común para el universo de los productos, reducción de las asimetrías, barreras no arancelarias y la muchas veces ineficaz puesta en práctica de los mecanismos de solución de controversias –entre otros temas claves– han dejado en

Las relaciones conflictivas con Argentina y la relativa indiferencia de Brasil, en un contexto de estancamiento de las negociaciones externas del MERCOSUR, de dificultades en el comercio intrabloque y creciente bilateralismo en los socios mayores, sumados a la necesidad de presentarse como un gobierno que respeta la inversión extranjera, llevaron a una parte del Gobierno uruguayo, a inicios de 2006, en la cual estaba incluido el presidente Vázquez, a iniciar un proceso de acercamiento hacia los Estados Unidos. Este acercamiento tuvo como punto de partida la renegociación de tres artículos de un tratado de inversiones, firmado por el anterior Poder Ejecutivo, y la posterior firma de este en la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, en noviembre de 2005. Ambos Gobiernos iniciaron un proceso de negociación comercial que tuvo como resultado la firma de un Tratado Marco de Comercio e Inversiones (TIFA),²⁰ en enero de 2007, ante la oposición de amplios sectores del sistema político uruguayo -incluido una parte del Gobierno- y de los países del MERCOSUR, de avanzar hacia un convenio más ambicioso de un formato de Tratado de Libre Comercio (TLC). Paralelamente, al inicio de negociaciones con Estados Unidos, Brasil inició un proceso de acercamiento con el gobierno uruguayo –no exento de presiones relativas a las negociaciones con Estados Unidos– prometiendo atender los temas que Uruguay reclamaba en el MERCOSUR, a saber: reconocimiento de la existencia de las asimetrías, necesidad de garantizar la libre circulación de bienes y servicios, y el desarrollo de cadenas productivas regionales, entre otros. Este proceso se profundizaría en los siguientes años de la Administración Vázquez, en la que se cristalizaría una vigorosa agenda bilateral propositiva y recibiría un nuevo impulso con el presidente Mujica.

Luego de un período de confrontación y distanciamiento con Argentina, la asunción de José Mujica de la presidencia de la República permitió augurar cambios significativos en el relacionamiento bilateral con este país. En efecto, el 14 de enero de 2010, el presidente electo de Uruguay, José Mujica, y la presidenta argentina, Cristina Fernández, acuerdan formar una comisión para tratar los conflictos binacionales a partir de marzo. Luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, del 20 de abril de 2010, se produjo una serie de encuentros entre distintas autoridades de ambos países para superar el conflicto y sentar las bases de una política de “nueva vecindad” en la relación bilateral. Sin embargo, a pesar de haberse producido algunos avances en el relacionamiento bilateral, y de la permanente actitud negociadora del gobierno de Mujica, no ha podido evitarse enfrentar una larga lista de tensiones y diferendos con el Gobierno argentino.

Con respecto a la relación bilateral con Brasil, el presidente Mujica, en marzo de 2010, declaró *"este pequeño país tiene decisión política de viajar en el estribo de Brasil"*²¹. Esta definición implicó apostar a la relación bilateral con Brasil como factor clave para impulsar los vínculos externos de

evidencia las dificultades de relacionamiento que enfrenta la región para profundizar la integración. En suma, los augurios del muchas veces proclamado “relanzamiento” del MERCOSUR no han dado los resultados esperados.

²⁰ Trade and Investment Framework Agreement.

²¹ Ver: <http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/mujica_brasil_lula_estribo_brasilerista_pi050510.html>.

Uruguay. Esa suerte de bilateralidad privilegiada se tradujo en la creación, en julio de 2012, del Grupo de Alto Nivel Brasil-Uruguay (GAN), encargado de desarrollar un Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible y la Integración Brasil-Uruguay. Mecanismo de vinculación definido por los presidentes como un “*nuevo paradigma para la relación bilateral*” que busca la:

“*construcción de un proyecto común de integración profunda entre los dos países, capaz de otorgar una dimensión concreta a las aspiraciones y a los objetivos consagrados en el Tratado de Asunción de 1991, en particular en lo que establece respecto al compromiso con la libre circulación de bienes, servicios y personas*”²². Y agregan en una clara referencia al estancamiento del proceso de integración MERCOSUR que “*la integración Brasil-Uruguay tiene la potencialidad de representar un ejemplo paradigmático de un proceso de integración profunda y amplia*”²³.

De esta forma, Uruguay busca profundizar en la relación bilateral con Brasil lo que no se puede avanzar en el MERCOSUR, y específicamente en la relación con Argentina.

A partir de estas coordenadas, es posible intentar profundizar sobre cuáles han sido los fundamentos teóricos de este alineamiento con Brasil. Para ello, las teorías de las relaciones internacionales y de la integración económica pueden aportar luz a partir de sus explicaciones sobre los fundamentos de la política exterior de los Estados y la integración regional.

Pregunta

Este trabajo busca responder a la *pregunta* sobre ¿Cuáles han sido los fundamentos teóricos del relacionamiento externo de Uruguay con Brasil en los dos gobiernos del Frente Amplio?

Debido a la densidad del relacionamiento de Uruguay con Brasil, y a las características de este, el análisis además de incluir la dimensión bilateral debe incluir la dimensión regional. Por tanto, el *objeto de estudio* es la política exterior uruguaya respecto a Brasil, en su dimensión bilateral, y los resultados del proceso de integración regional durante el período 2005-2014, que coincide con las administraciones de gobierno de los presidentes Tabaré Vázquez y José Mujica, en Uruguay.

Objetivo general

El *objetivo general* de este trabajo es explicar las causas del acercamiento a Brasil en términos de política exterior, producido durante los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica.

Objetivos específicos

- Analizar las iniciativas concretas y los mecanismos de relacionamiento bilateral de Uruguay con Brasil para describir la dinámica de ese vínculo.

²² Ver: COMUNICADO CONJUNTO PRESIDENCIAL: UN NUEVO PARADIGMA PARA LA RELACION BRASIL-URUGUAY. Brasilia, 31/07/2012, En: <medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_F064/comunicado.pdf>.

²³ Ídem.

- Identificar los avances de la agenda MERCOSUR referente a la consolidación de la Unión Aduanera durante el período de estudio considerado.
- Realizar un balance respecto de los resultados de las iniciativas para profundizar la integración regional y la cooperación bilateral Uruguay-Brasil.
- Explicar las causas del acercamiento a Brasil a partir de la interpretación de las principales aproximaciones que explican los comportamientos externos de los Estados, tanto desde el punto de vista de la política exterior como de los procesos de integración regional, seleccionando los enfoques más relevantes para el objeto de estudio elegido, en un intento por aplicarlas a la relación de Uruguay con Brasil en los últimos dos períodos de gobierno.

Hipótesis

1. El alineamiento de Uruguay con respecto a Brasil durante los últimos dos gobiernos del Frente Amplio expresa una opción clara de un enfoque realista. En este sentido, Uruguay se reorientó hacia un alineamiento con Brasil por fundamentarse en el interés nacional, entendido como visión compartida por la mayoría de los actores internos que pueden influir en la toma de decisiones.
2. Tanto el primer gobierno del Frente Amplio, como el segundo, reconocieron que la visión de un bloque regional en términos de unión aduanera (UA) como modelo para el MERCOSUR es un modelo disfuncional y, por lo tanto, ante el fracaso de esta, el país busca una bilateralidad privilegiada con Brasil, afianzada por las dificultades de relacionamiento con Argentina.

Marco teórico

¿Cuáles son las características definitorias de la política internacional y de la política exterior de un Estado? ¿Cuáles son las principales motivaciones de los actores que interactúan en este ámbito? ¿Qué rol juegan las instituciones y el derecho internacional en la política internacional? ¿Qué posibilidades existen para la cooperación? ¿Qué aportes conceptuales pueden brindar la teoría política contemporánea y la economía, para el análisis de las instituciones y los procesos de negociación internacionales? ¿Qué medios de intervención tiene un país como Uruguay en el sistema internacional? Estas preguntas han sido formuladas por quienes se acercan al estudio de los fenómenos internacionales. Analizar la política exterior de Uruguay y el fenómeno de la integración regional no es una empresa exenta de dificultades. Entre otras razones, porque actualmente no existe un modelo teórico dominante,²⁴ que provenga desde las relaciones internacionales o desde la ciencia política, a partir del cual el investigador realice sus indagaciones. El pluralismo teórico emerge, entonces, como la estrategia más útil de análisis. En este sentido, la primera distinción que se puede

²⁴ Con modelo teórico se hace referencia a lo que Alberto Van Klaveren (1986:3) define como “*uma orientação geral que postula a importância de um conjunto qualquer, especificado e interrelacionado, de variáveis para a explicação do comportamento da política externa, e que fornece uma lógica explicatória com relação do comportamento da política externa*”.

hacer sobre las aproximaciones a la política exterior es entre teorías que privilegian las variables externas para revelar el comportamiento externo de los Estados y, por el otro lado, las teorías que privilegian las variables internas en la explicación. En este trabajo –siguiendo la tendencia de los estudios actuales de política exterior de mayor recibo– se toman elementos de ambas aproximaciones, pues, se entiende que la integración de ambos tipos de variables –las cuales se complementan, no se excluyen mutuamente– en un modelo de análisis es primordial para la cabal comprensión de los factores que afectan la política exterior de un Estado. Por otra parte, las principales teorías que se ocupan de la política exterior albergan en sus filas a una pluralidad de autores, cada uno de los cuales expresa distintos matices teóricos. A riesgo de dejar por fuera las importantes diferencias entre los distintos “ismos”, a continuación se describirán brevemente los principales postulados de estas escuelas.

El realismo, como teoría fundadora de la disciplina Relaciones Internacionales es referencia obligada para discutir estas cuestiones. Sus postulados han sido tomados como referencia por las teorías que gozan de mayor prestigio, para sentar las bases de explicaciones alternativas sobre los fundamentos y la dinámica de funcionamiento del ámbito internacional. Los autores realistas definen la política exterior basados en los conceptos de equilibrio de poder e interés nacional. Para ellos, la política exterior es la expresión del interés nacional y debe desarrollarse en un sistema internacional anárquico, donde los temas relacionados a la seguridad son los más relevantes.²⁵

William C. Wohlforth (2008:32-33) define al realismo como una escuela de pensamiento basada en tres supuestos básicos sobre cómo funciona el mundo: el grupismo, el egoísmo, y la centralidad del poder.²⁶ A partir de estos supuestos, este autor sostiene que los realistas afirman que en la política internacional los principales grupos con los que los hombres se identifican –ciudades-Estados, imperios, Estados-naciones, etc.– ejercen una influencia predominante en los asuntos humanos. El interés colectivo del grupo, cualquiera sea su contenido, será un concepto central en su conducta política, ese interés del grupo prevalece sobre cualquier ética y moral universal, y es improbable que la humanidad trascienda la política del poder hacia un progresivo poder de la razón. Esta visión sobre las relaciones internacionales permite identificar la aproximación realista de la política exterior: una orientación hacia el grupo más poderoso en un momento determinado –EE.UU., China, e incluso Brasil

²⁵ Uno de los principales exponentes de esta escuela Hans Morgenthau afirmaba en 1948 *"La política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato"* (1948:3).

²⁶ Para William C. Wohlforth (2008:32-33) el *grupismo* significa que los hombres se reconocen unos a otros principalmente como miembros de grupos. Los hombres necesitan de la cohesión proporcionada por la solidaridad del grupo, aunque genere el potencial de un conflicto con otros grupos. Los grupos más importantes son las naciones estados y la fuente más importante de cohesión es el nacionalismo. El *egoísmo* significa que el interés personal es en última instancia la principal motivación de la conducta política. El egoísmo esta enraizado en la naturaleza humana y cuando hay que elegir entre intereses colectivos y personales el egoísmo tiende a triunfar sobre el altruismo. En tercer término la *centralidad del poder* es característica fundamental de la política. Los asuntos humanos siempre se caracterizan por grandes desigualdades de poder en dos sentidos: el poder como influencia o control social, y como forma de acumular recursos. La clave de la política en cualquier ámbito es la interacción entre el poder social y material, una interacción que se desarrolla bajo el potencial de uso del poder material para coaccionar.

para el caso uruguayo—; un escepticismo hacia otros objetivos de política exterior que no se fundamenten en el interés nacional; una tendencia a cuestionar la capacidad de la política exterior de cualquier Estado, de trascender la política de poder; y una inclinación a buscar detrás de la retórica las realidades de poder que se presume casi siempre están en la base de la política (Ibídem, 33).

Dentro del realismo existen varias subescuelas de pensamiento, por simplicidad, frecuentemente se denomina el pensamiento realista desde Tucídides hasta los años centrales de la Guerra Fría como realismo clásico. Kenneth Waltz sentó las bases de lo que sería denominado posteriormente como neorrealismo, al traducir algunas ideas centrales del realismo en un marco teórico deductivo. Su *Teoría de la Política Internacional* (1979) reunió y aclaró muchas ideas anteriores realistas acerca de cómo las características del sistema general de los Estados afectan a las formas en que estos interactúan (Wohlforth, 2008: 34). Waltz (1988) concentra su atención en la especificación de las formas en que el sistema político internacional influye en la interacción de los Estados, operando colectivamente sobre estos.²⁷ La situación en la que interactúan restringe algunos cursos de acción y promueve otros afectando los resultados del proceso. Los cambios en el sistema internacional deben ser explicados tanto por modificaciones de las unidades —cambios intrasistema— como del sistema. Los cambios estructurales son modificaciones profundas en el sistema internacional, pues modifican la ubicación de las unidades y las expectativas de los actores acerca de los resultados esperados —por ejemplo, el paso de un sistema multipolar a uno bipolar significó para los Estados europeos el paso de un juego de suma cero a un juego de suma positiva. En el sistema internacional, los grandes poderes y su interacción recíproca son los que determinan la estructura del sistema, aunque afecten la interacción de todos los actores. La estructura, aunque no tiene efectos directos en los resultados de las acciones, condiciona a los actores mediante los mecanismos de recompensa y castigo que intervienen en el proceso de socialización resultante de la interacción de los actores; y la competencia genera un proceso de selección que obliga a los actores a adaptar sus conductas al medio en el que están actuando. La estructura define el ordenamiento de las unidades mediante principios ordenadores, la especificación de las funciones de las unidades y sus capacidades relativas. Los principios ordenadores de la política internacional son la descentralización y la anarquía. Las relaciones entre las unidades son de coordinación, por lo tanto, no existe una diferenciación formal de las funciones de cada unidad. Finalmente, para Waltz las unidades se posicionan de diferente manera según el poder relativo que detentan, un cambio de la distribución de poder es un cambio que afecta al sistema.

Otra corriente de pensamiento, que al igual que el neorrealismo enfatiza en el enfoque sistémico de las relaciones internacionales, es el marxismo y sus derivaciones, el estructuralismo y la teoría de la dependencia. Karen Mingst (2006) señala que existe una serie de supuestos fundamentales que comparten los autores marxistas. En primer término, le dan gran importancia al análisis histórico,

²⁷ Kenneth Waltz, capítulos 4 y 5.: *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988), pp. 91-145.

especialmente, de los modos de producción y su correspondencia con las relaciones sociales y el poder. En segundo término, estos autores le otorgan preponderancia al determinismo económico como explicación de los fenómenos internacionales.

Un grupo de marxistas se centra en el análisis de la estructura del sistema global. El estructuralismo, desarrollado principalmente por la Comisión Económica para América Latina, introduce el concepto de centro-periferia para analizar las relaciones entre los Estados.²⁸ Este concepto define la posición de los Estados en el sistema internacional, con lo cual cuestionan la hipótesis de la anarquía existente en este sistema. El análisis de la brecha en los términos de intercambio, de la inversión extranjera directa, la dependencia financiera y la brecha científico tecnológica en los países subdesarrollados de la periferia han sido las principales líneas de investigación de los autores de esta escuela (Van Klaveren, 1992). El estructuralismo y la teoría de la dependencia explican la política exterior como la resultante “*de estímulos que se originan más allá de sus fronteras*” (185). Esta visión sistémica de las relaciones internacionales ha conspirado contra la explicación de los resultados de una política exterior particular.

El liberalismo, aunque comparte muchas de las premisas sostenidas por los realistas, sobre las motivaciones de los principales actores que actúan en la escena internacional, les da un papel importante a las instituciones como reguladoras de la acción de los Estados. Los autores liberales confían en que la anarquía existente en el ámbito internacional podría ser superada mediante la creación de instituciones liberales basadas en principios jurídicos, el fomento del comercio internacional y la proliferación de regímenes liberales, los cuales serían la fuente de donde emergieran la paz y el progreso entre las naciones. Michael Doyle (2008: 50) ha señalado que el liberalismo destaca la importancia que los individuos, ideas e ideales, fuerzas sociales e instituciones políticas pueden tener en las relaciones externas de un Estado. Este autor (2008: 59) distingue tres tipos de liberalismos que se entremezclan en la explicación de los fenómenos internacionales: un liberalismo comercial, que enfatiza en la apertura y el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales, como factor promotor de la paz internacional y el progreso de las sociedades; un liberalismo que enfatiza la libertad individual, en el estado de derecho y en la igualdad de los ciudadanos como principios morales impulsores de un orden internacional liberal; y un liberalismo republicano internacionalista que, a partir de una regularidad existente en las relaciones internacionales contemporáneas –que las democracias en muy contadas ocasiones se hacen la guerra entre sí–, argumenta que las repúblicas democráticas debido a las restricciones que tienen sus gobiernos – libertades individuales, estado de derecho, control legislativo de la política exterior– son menos propensas a las guerras que los despotismos.

²⁸ Ver Raúl Bernal-Mesa (2005).

Robert O. Keohane,²⁹ aunque reconoce la afirmación de Waltz de que el sistema político internacional restringe la conducta de los Estados, así como también los postulados de autores marxistas que le dan preponderancia al capitalismo internacional como factor influyente en la conducta de los actores estatales, reivindica la acción reformadora y constructiva implícita en las decisiones humanas, como factor de cambio en las relaciones internacionales contemporáneas. Este autor denomina liberalismo sofisticado o complejo a la perspectiva que sostiene que la apertura comercial regulada por normas e instituciones, en un marco internacional propicio, puede llevar a una expansión pacífica, tal como sucedió con la unificación europea luego de la Segunda Guerra Mundial. Las instituciones internacionales que no retan la soberanía, ni desconocen los intereses, ni las desigualdades de poder de los Estados, promueven una cooperación internacional prudente y realista. Keohane enfatiza en el rol de las normas e instituciones internacionales, como mecanismos que fomentan la cooperación internacional.

La visión racionalista de los actores, compartida por la corriente mayoritaria del liberalismo y el realismo, externaliza las identidades e intereses de los agentes, concentrándose en los resultados de la acción. Los autores constructivistas abordan el estudio de las normas sociales, las identidades y el papel del lenguaje en la mediación y la construcción de la política exterior e internacional. El enfoque constructivista sostiene que los actores crean un “marco común de significado” y modifican sus actitudes y lealtades por medio de la interacción y el aprendizaje en instituciones comunes.³⁰ Mientras que los autores neorrealistas (Waltz) ponen el énfasis en la influencia de la estructura del sistema internacional; y los liberales institucionalistas (Keohane), en el poder transformador que pueden tener las instituciones internacionales en la política internacional. Alexander Wendt,³¹ uno de los principales exponentes de esta aproximación, plantea la cuestión de cómo se construyen las identidades y los intereses de los actores. Tanto los neorrealistas como los neoliberales exogenizan estas características, esto es, ambos consideran los intereses e identidades de los actores como externos a la teoría, y catalogan esos intereses e identidades como egoístas. Para este autor, estos son construidos intersubjetivamente en el proceso de interacción. Critica la afirmación de Waltz de que la estructura anárquica del sistema internacional determina que la existencia de cada Estado dependa de sus capacidades y suerte individual (principio de autoayuda). En sus palabras “*La autoayuda y la política de poder son instituciones, no características esenciales de la anarquía. La anarquía es lo que los estados hacen de ella*” (Wendt, 2005: 5).

²⁹ Robert Keohane, “Una reconsideración del liberalismo internacional,” en *Interdependencia, Cooperación, y Globalismo: Ensayos escogidos de Robert Keohane*, México: Colección Estudios Internacionales CIDE, 2005, pp. 44-88.

³⁰ Según Jeffrey T. Checkel (2008) los constructivistas entienden el mundo como una construcción social, en oposición a las explicaciones que privilegian los determinantes materiales de la política mundial. Estos autores exploran cómo se construyen los intereses de los agentes (individuos, estados, actores no estatales) en el proceso de interacción con las estructuras de su entorno más amplio. Este contexto más amplio puede ser definido por las normas o discursos sociales.

³¹ Alexander Wendt, “*La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La Construcción social de la política de poder*”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, marzo de 2005, GERI-UAM.

Teorías sobre la integración regional

Las aproximaciones al estudio de la integración regional no son exclusivas de la corriente liberal. Sin embargo, algunas de las corrientes principales se emparentan con la visión liberal de las relaciones internacionales.³² En este sentido, el funcionalismo toma del liberalismo comercial la noción de que la apertura, el desarrollo de relaciones comerciales y la dependencia recíproca promueven el progreso de las sociedades y facilitan la paz internacional. Con respecto al proceso de formación de la Unión Europea, Keohane (2005) señala que en sus inicios

“se esperaba que el crecimiento económico, impulsado por el comercio y la inversión internacionales fomentaría el desarrollo de instituciones democráticas en estas sociedades y, por ende, redefiniera a los Estados, dotándolos de una orientación pacifista” (2005: 73).

La idea funcionalista de que la resolución de las necesidades de la vida (*low politics*), a través de los organismos internacionales, facilitaría la cooperación entre los estadistas para destrabar conflictos de seguridad y poder (*high politics*) se enlaza con la idea liberal antes mencionada. Por otra parte, esta idea de los funcionalistas, de que los hábitos cooperativos en las organizaciones internacionales sobre temas económicos redundarían en una mayor cooperación en los terrenos militar y político, está relacionada con la idea del liberalismo complejo, muy cercana al enfoque constructivista de que los actores pueden modificar sus actitudes y lealtades por medio de la interacción y el aprendizaje en instituciones comunes.

La visión liberal del comercio internacional reposa en los supuestos de las ganancias del comercio y de las ventajas comparativas (Mingst, 2006). En una economía internacional abierta, los Estados se benefician mutuamente, mediante el intercambio de bienes y servicios, incluso cuando un país es más eficiente en la producción de todos los bienes y servicios que produce el otro. La especialización permite que los Estados se concentren en la producción de aquellos bienes en que tienen ventajas comparativas, esto es, en los que son más eficientes. El principio de las ventajas comparativas sugiere que el comercio internacional puede beneficiar a todos los Estados, mediante la especialización en la producción y el consumo de bienes importados de otros países a un costo menos elevado del que supondría producirlo internamente. Algunos autores liberales sostienen que la apertura comercial es una condición suficiente para la paz. Sin embargo, Keohane (2005) critica esta visión determinista y simplista del comercio internacional. Los intereses económicos globales de algunos Estados liberales los ponen en tal situación de vulnerabilidad, a diferencia de los Estados autárquicos, que pueden recurrir a la guerra si se amenaza su acceso a materias primas o mercados. Este autor afirma que la apertura y el comercio deben basarse en normas e intercambios regulados, atendiendo al principio de no discriminación, y en un marco político institucional propicio para ser un incentivo para la paz.

Los acuerdos preferenciales de comercio, aunque en determinadas situaciones favorecen el libre comercio defendido por los liberales, conceptualmente suponen una reducción arancelaria entre sus

³² Ver: Caballero, Sergio (2011).

signatarios, discriminando en términos tarifarios a los países que no integran el acuerdo.³³ El regionalismo puede ser compatible con el libre comercio en la medida que disminuya la discriminación intrarregional y establezca reglas flexibles de acceso al acuerdo. La CEPAL ha definido esta estrategia como “regionalismo abierto”.³⁴ Esto depende del modelo de acuerdo y de las barreras que implique para los países no signatarios de este.³⁵

Roberto Bouzas (2011) identifica tres grandes fases, respecto del proceso de integración regional en América Latina como:

*“(1) instrumento de la política de desarrollo (el viejo regionalismo), (2) respuesta defensiva frente a la crisis, o (3) componente integral de las políticas de reforma (o regionalismo abierto, propiamente dicho)”*³⁶.

La creación del MERCOSUR devino en una etapa dominada por las concepciones del “nuevo regionalismo”, que implicaban una noción liberal del comercio internacional, propiciando la apertura comercial regional y el aumento de los vínculos con la economía global, así como también la legitimación de reformas estructurales en las economías de los países signatarios.³⁷ Desde su concepción, el modelo que ha sido referencia para este proceso ha sido la integración europea, que por otra parte ha sido la usina de la clasificación clásica de integración económica. Esta supone cinco categorías de integración que van de la zona de libre comercio a la integración total. Ellas son: áreas o sistemas de libre comercio, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercado común, unión económica y unión política.³⁸ Aunque esta forma de clasificar los procesos de integración y de concebir las categorías como etapas sucesivas, dada la evolución de los procesos de integración existentes, ha sido convincentemente criticada.³⁹ Para los fines de este estudio es importante diferenciar conceptualmente las distintas categorías de integración, especialmente, las zonas de libre comercio de las uniones aduaneras. Ello se explica porque tanto el modelo de integración europeo, como la viabilidad del MERCOSUR definido como unión aduanera, han sido problematizados desde Uruguay.

³³ Estos acuerdos se apartan de uno de los principios de la Organización Mundial del Comercio, órgano internacional encargado de la regulación del comercio entre países. El principio de no discriminación. Según este principio un país no debe de hacer discriminaciones entre sus interlocutores comerciales, ni tampoco entre sus productos, servicios o ciudadanos y los productos, servicios o ciudadanos extranjeros. Para el cumplimiento de este principio todos los miembros de la OMC se conceden recíprocamente la condición de “Nación más Favorecida” (NMF), esto significa que una ventaja otorgada a un socio (por ejemplo, la rebaja de aranceles en ciertos productos) se debe extender a los demás miembros de la organización. Ver: <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm>.

³⁴ Ver: Roberto Bouzas y José María Fanelli (2001): MERCOSUR Integración y Crecimiento. Fundación OSDE, pág. 89.

³⁵ La OMC permite ciertas excepciones al principio de NMF: cuando se establece un acuerdo de libre comercio, cuando se otorga acceso especial a mercados a los países en desarrollo, también pueden ponerse obstáculos a los productos que se consideren objeto de un comercio desleal. Con respecto a los servicios, se permite que los países, en ciertas circunstancias restringidas, apliquen discriminaciones. Sin embargo, los acuerdos sólo permiten estas excepciones con arreglo a condiciones estrictas. Ver: <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm>.

³⁶ Roberto Bouzas (2011): “Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina”. En: *MERCOSUR 20 Años*. Gerardo Caetano (Coord.) Cefir. p.75.

³⁷ Ver: Gerardo Caetano (coord) (2011): MERCOSUR. Breve historia, cronología y marco institucional. CEFIR, p. 32.

³⁸ Ver: Bartesaghi (2012).

³⁹ Torrent, R. (2006): “Un marco analítico para los procesos de integración regional”. En: Rojas Aravena, Francisco; Solís, Luis Guillermo (Coords.) *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*. San José: Editorial Juricentro.

Las áreas de libre comercio, zonas de intercambio preferencial, o las denominadas preferencias aduaneras, establecen preferencias comerciales recíprocas entre los firmantes pero sin el compromiso de profundizar la relación preferencial.⁴⁰

Las zonas de libre comercio implican la reducción de los aranceles y de las medidas no arancelarias entre los signatarios, pero cada parte mantiene su política comercial.⁴¹ Es importante señalar que el objeto de regulación de los tratados de libre comercio ha evolucionado desde una regulación primordialmente arancelaria hacia la inclusión de un amplio abanico de temas y sectores económicos. Esto es, no se trata simplemente de acuerdos sobre el comercio de bienes, sino que incluyen el establecimiento de disciplinas en relación con la liberalización de los servicios, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, las inversiones, el área laboral y ambiental, entre otros.

Las uniones aduaneras implican la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios, y el establecimiento de una política comercial común hacia terceros países, conformándose un arancel externo común (AEC).⁴² Granato y Oddone (2008) definen la unión aduanera como:

“un espacio económico cuyos miembros quedan comprometidos a no imponerse mutuamente ningún derecho arancelario o impuesto de efecto equivalente, ninguna restricción cuantitativa y a aplicar un AEC respecto de los terceros países sobre la base de una legislación arancelaria común”⁴³.

Krugman, Obstfeld y Melitz (2012) diferencian las UA de los TLC, a partir de la administración de estos acuerdos. Mientras que los TLC son más fáciles de acordar políticamente, son al mismo tiempo más difíciles de administrar que las UA, debido a los costos administrativos derivados de la implementación de los regímenes de origen que determinan la procedencia de los bienes.

⁴⁰ Ver: Sergio Cesarín (et.al.) ; (Coord) María Susana Durán Sáenz ; Carlos Nahuel Odone ; Leonardo Granato (2008): *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*. 1a ed. - Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana, 2008.

⁴¹ Para que los tratados de libre comercio sean una excepción a la regla de Nación más Favorecida deben ampararse en el artículo Art. XXIV del GATT y en el Entendimiento sobre el Art. XXIV del GATT, acordado durante la Ronda Uruguay, según los cuales la creación de acuerdos regionales de libre comercio se deberá regir por los siguientes criterios: “i) El acuerdo deberá incluir “sustancialmente” todo el comercio entre ambos países (se ha establecido como un parámetro que se incluya por lo menos el 90% del comercio, medido en base al número de líneas arancelarias incluidas en el acuerdo o en base al volumen de comercio entre los dos países); ii) La implementación total de la reducción o eliminación arancelaria deberá ser en un “tiempo razonable” (el Entendimiento sobre el Art. XXIV del GATT indica un periodo no mayor a 10 años, salvo en casos excepcionales); y iii) El acuerdo no deberá implicar el establecimiento o incremento de barreras al comercio con países no miembros de dicho acuerdo”. Ver: Blanco, Herminio y Zabludovsky Jaime, 2001, p. 6.

⁴² El artículo XXIV del GATT define una Unión Aduanera de la siguiente forma “a) se entenderá por unión aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: i) que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos”.

⁴³ Ver: Sergio Cesarín (et.al.) ; (Coord) María Susana Durán Sáenz ; Carlos Nahuel Odone ; Leonardo Granato (2008): *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*. 1a ed. - Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana, 2008. Pag. 26.

El Mercado Común supone la inclusión de la libre movilidad de factores productivos –capitales y personas– a la UA. Según Granato y Oddone (2008), implica, además, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, la existencia de órganos supranacionales con atribuciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales.

La Unión Económica y Monetaria adiciona al Mercado Común la armonización de políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales comunes y la implementación de una moneda única.

La Unión Política (UP) es la etapa de integración en la que se unifican todas las políticas de los socios, incluyendo sus políticas exteriores y de seguridad, consolidándose la estructura institucional comunitaria.

Para evaluar los resultados de las uniones aduaneras, desde la teoría económica ha emanado un conjunto de herramientas conceptuales. En primer término, se puede distinguir entre efectos dinámicos y estáticos de la adhesión a una unión aduanera. Los efectos estáticos han sido definidos por la teoría clásica de la integración como creación y desviación de comercio. Esto es, la pertenencia a una unión aduanera se entiende beneficiosa cuando el efecto de creación de comercio supera el efecto de desviación de comercio. Roberto Bouzas (2001: 89) identifica la creación de comercio cuando *“una fuente de producción local ineficiente es substituida por otra regional más eficiente”* y la desviación de comercio cuando *“una fuente extranjera extrarregional eficiente es substituida por una regional menos eficiente”*⁴⁴. Estos efectos actúan tanto en la producción como en el consumo. La creación de comercio supone una ganancia de eficiencia por reducción de la producción nacional de un bien costoso. El efecto en el consumo significa que los consumidores compran más de esos bienes importados debido a la reducción de su precio.⁴⁵

Además de estos efectos, identificados en primera instancia por Jacob Viner (1950), Bartesaghi (2012) realiza una sistematización de la bibliografía económica sobre los efectos de las uniones aduaneras. En primer término, destaca que existe cierto consenso que cuanto mayor sea la unión, mayores serán los beneficios económicos y estratégicos para los miembros, dada la existencia de un mercado ampliado que facilita las economías de escala. En segundo término, cuanto menor es el comercio bilateral de los miembros, previo a la conformación de la UA, menores serán los efectos positivos esperados. En tercer término, tanto la infraestructura como los costos de transporte son importantes para evaluar los efectos de creación y desviación de comercio producidos por las UA. Las UA también se asocian al aumento de las inversiones y de la interacción entre productores, al intercambio de conocimientos y métodos de formación y organización del trabajo, fruto de la unificación económica y el uso de recursos comunes, fenómeno que se conoce como economías externas.

⁴⁴ Ver: Roberto Bouzas y José María Fanelli (2001): MERCOSUR Integración y Crecimiento. Fundación OSDE. pág. 89

⁴⁵ Ídem.

Aunque, en ciertos contextos internacionales o temas específicos de política exterior, algunas de estas teorías tienen mayor poder explicativo que otras, en muchos aspectos son complementarias. Por otra parte, ninguna teoría por sí sola ha podido predecir el crisol de fenómenos relativos a las políticas exteriores de los Estados y al fenómeno de la integración regional. Por lo tanto, se considera necesaria la utilización complementaria de distintos enfoques para los estudios relativos a la política exterior. Debido a las características del objeto de estudio elegido para esta investigación y a las hipótesis planteadas anteriormente, la explicación de la profundización del vínculo bilateral Uruguay-Brasil se basará en la perspectiva realista y la liberal, tanto en la conceptualización de la política exterior como en el fenómeno de la integración regional.

Técnicas de relevamiento de datos

- Este trabajo se realizó sobre la base de una revisión exhaustiva de los artículos referidos a la política exterior de Uruguay publicados en: la publicación digital de los diarios *La República* y *El País*, los sitios web de radio *El Espectador* de Uruguay, del MERCOSUR, de Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, de Presidencia y Ministerio de RR.EE. de Brasil, la publicación semanal del Observatorio de la Política Exterior Uruguay de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, en el período marzo 2005-octubre 2014, el *clipping* de noticias publicado por la Secretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación Social del PARLASUR en el período octubre 2010-agosto 2013.
- Cuando fue necesario, se consultaron otras fuentes de información, particularmente los sitios web de los diarios *La Nación*, *Clarín*, *Perfil* y *Página 12*, de Argentina, la *British Broadcasting Corporation* (BBC) del Reino Unido, *La Diaria* de Uruguay, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.
- Aunque no fue la técnica de relevamiento priorizada en la investigación, en las etapas iniciales se realizaron algunas entrevistas en profundidad a informantes clave del Gobierno uruguayo.
- La información se sistematizó utilizando el programa MAXQDA, para ello se etiquetaron párrafos y artículos completos basados en la creación de un sistema de códigos por actor y tema de política exterior.
- Se utilizó la base de datos del Instituto Uruguay XXI, con respecto al destino de las exportaciones y al origen de las importaciones uruguayas; la base de datos del sitio *Global Trade Alert*, para analizar las trabas al comercio; y los datos publicados por el Banco Central del Uruguay, para analizar la evolución de la inversión extranjera directa (IED) en Uruguay.
- Finalmente, se relevó un conjunto de documentos relacionados con la política exterior del país, incluyendo tratados internacionales, memorándums de entendimiento, actas legislativas, decisiones del MERCOSUR, actas de reuniones, declaraciones presidenciales y comunicados de prensa.

Segunda parte: Análisis del relacionamiento Uruguay-Brasil y su articulación con el proceso de integración MERCOSUR.

Relación bilateral Uruguay-Brasil durante la presidencia de Tabaré Vázquez en Uruguay

En un claro gesto de acercamiento al gobierno del presidente Inácio *Lula* da Silva, el primer viaje presidencial de Tabaré Vázquez es a Brasil.⁴⁶ Las expectativas uruguayas se centraban en la necesidad de incrementar las inversiones brasileñas en Uruguay, mediante la instalación de cadenas productivas entre empresas de ambos países; el tratamiento y la solución de los diferendos comerciales en un ámbito institucionalizado, mediante la creación de una comisión bilateral; en aumentar la cooperación energética, profundizar los vínculos de Petrobras con Ancap; y en la reinstalación del Banco do Brasil.⁴⁷ En el extenso Comunicado Conjunto del encuentro,⁴⁸ ambos presidentes plasmaron una amplia agenda de trabajo entre los dos países. En el ámbito bilateral, los presidentes acordaron intensificar la integración física de transportes, energía y comunicaciones. Convinieron en acrecentar el intercambio de visitas mutuas de alto nivel, reactivar las reuniones de la Comisión General de Coordinación, a nivel de ministros de Relaciones Exteriores, y constituir un mecanismo de consultas y concertación política a nivel de viceministros de Relaciones Exteriores.⁴⁹ Para prevenir y encausar los diferendos relacionados al intercambio comercial, decidieron constituir un Mecanismo de Monitoreo del Comercio coordinado por los viceministros, y discutieron distintos mecanismos para facilitar el intercambio bilateral.⁵⁰ En el sector energético, resolvieron coordinar la cooperación mediante la creación de una Comisión Mixta Bilateral Permanente.⁵¹ Decidieron retomar los trabajos de la Comisión Mixta Binacional de Licitación del Segundo Puente sobre el río Yaguarón y restauración

⁴⁶ Diario *El País*, Montevideo, 27/03/2005.

⁴⁷ Diario *El País*, Montevideo, 10/03/2005.

⁴⁸ Ver Comunicado Conjunto en: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2005/04/URUGUAY-BRASIL-010405.pdf>>.

⁴⁹ En la primera reunión del Mecanismo de Consultas y Concertación Política de Uruguay y Brasil, celebrada en Montevideo, el 9 de agosto, la vicescanciller uruguayo, Belega Herrera, y su colega brasileño, Samuel Pinheiro Gimaraes reafirmaron el compromiso de sus países en el proceso negociador del MERCOSUR con la Unión Europea (UE), pidieron el pronto reinicio de los trabajos para una reforma institucional del MERCOSUR, la necesidad de consolidar la zona de libre comercio y la unión aduanera dentro del bloque, y de fomentar la coordinación macroeconómica, la integración de cadenas productivas y el desarrollo de políticas regionales de competitividad. Ambos vicescancilleres reafirmaron la decisión de sus Gobiernos de iniciar acciones en el marco de la Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética, para la construcción de una nueva línea de transmisión de energía eléctrica entre ambos países, las relaciones entre PETROBRAS y ANCAP, la cooperación acerca de fuentes alternativas de energía (eólica, biomasa, pequeñas usinas termoeléctricas, solar, biodiesel y alcohol) y la interconexión de los sistemas gasíferos de Brasil y Uruguay. Ver: Mecanismo de consultas y concertación política Uruguay-Brasil. Acta de la primera reunión. Montevideo, 9 de agosto de 2005.

⁵⁰ En el Comunicado Conjunto del encuentro se planteó la posibilidad de recibir financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y del Programa de Financiamiento de Exportaciones (PROEX) en la exportación de bienes y servicios para proyectos en infraestructura en Uruguay. La intención de promover la utilización de mecanismos tales como el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de la Asociación Latinoamericana (ALADI) para facilitar las relaciones económicas recíprocas. Iniciar acciones en el marco del Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI) de Brasil en las áreas de comercio, inversiones y turismo.

⁵¹ En este sector, acordaron el estudio de la construcción de un corredor energético entre San Carlos (Uruguay) y Rio Grande do Sul (Brasil), la explotación de minas de carbón en Uruguay, así como la conexión de los gasoductos uruguayos con el sistema gasífero en Brasil y exploraciones en la plataforma marítima uruguayo por parte de PETROBRAS con el objetivo de buscar petróleo. Finalmente, destacaron las posibilidades de cooperación entre PETROBRAS, ELECTROBRAS, ANCAP y UTE.

del Puente Internacional Barón de Mauá. Fomentaron el desarrollo de proyectos relativos a la terminal de granos en Nueva Palmira, para dinamizar la Hidrovía Paraguay-Paraná, y la revitalización de la Ferrovía Rivera-Montevideo, teniendo en cuenta los aspectos de interconexión con la red brasileña. Convinieron reactivar los trabajos de las Comisiones Mixtas Bilaterales de la Laguna Merín y de la Cuenca del Río Cuareim, y la puesta en ejecución de proyectos de Planes Directores Santana do Livramento-Rivera y Yaguarón-Río Branco. Se propusieron desarrollar la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil-Uruguay, mediante el establecimiento de un mecanismo bilateral para determinar los proyectos de la Nueva Agenda. En el sector de la salud, acordaron facilitar el acceso de la población fronteriza a los sistemas de salud de los dos lados de la frontera y permitir el uso integrado de los recursos médico-hospitalarios de la región. Defendieron la integración de las cadenas productivas para incrementar la competitividad internacional y el nivel de empleo de los Estados Parte del MERCOSUR. Brasil expresó su apoyo para que Uruguay ingrese como miembro pleno al Centro Argentino Brasileño de Biotecnología (CABBIO). El presidente Tabaré Vázquez apoyó la iniciativa de ampliar el número de miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, incluyendo la propuesta de que sea Brasil quien lo integre. Con relación al MERCOSUR, el mandatario uruguayo oficializó el respaldo a la creación del Parlamento regional,⁵² ambos mandatarios resaltaron la necesidad de fortalecer la estructura institucional del bloque, consolidar la Unión Aduanera mediante la eliminación de las restricciones comerciales, la contemplación de las asimetrías existentes entre las economías de los Estados Parte y el interés mutuo en concluir las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Respecto de la negociación multilateral, acordaron coordinar posiciones en las negociaciones dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con respecto a la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y promover la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, antes CASA). Sin embargo, en esta reunión también afloraron temas conflictivos que continuarían dificultando las relaciones entre los dos países durante la administración del presidente Tabaré Vázquez. Específicamente, las barreras de acceso al mercado de Brasil para algunos productos uruguayos –arroz, lácteos, neumáticos remodelados, carne aviar y agua mineral, entre otros.

El 29 de julio de 2005, en visita oficial del canciller Celso Amorim a Montevideo, los cancilleres de ambos países acordaron un Programa de Trabajo Uruguay-Brasil en el que crean el Mecanismo de Monitoreo de Intercambio Comercial Bilateral⁵³ y convocan a la Comisión Mixta Bilateral Permanente sobre materia energética. Por otra parte, se comprometieron a invertir en la vía férrea Montevideo-Rivera y su compatibilización con la trocha de Brasil.^{54 55}

⁵² Diario *El País*, Montevideo, 2 de abril de 2005.

⁵³ En setiembre de 2005 se realizó la “I Reunión del Mecanismo de Monitoreo del Intercambio Comercial Bilateral”. Ver: Memoria Anual Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) 2005.

⁵⁴ Diario *El País*, Montevideo, 30/07/2005.

⁵⁵ Ver: <[http://archivo.presidencia.gub.uy/ Web/noticias/2005/07/2005072910.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2005/07/2005072910.htm)>.

En el segundo semestre de 2005, se produjeron algunas desavenencias que irían enfriando el relacionamiento con el vecino del norte, tales como la elección del presidente de la OMC, en la cual Brasil mantuvo hasta último momento un candidato propio, menguando las posibilidades del candidato uruguayo que contaba con el apoyo de la mayoría de los países latinoamericanos en las instancias de consultas previas.⁵⁶ Diferencias que se mantuvieron en la elección del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), circunstancia en la cual Uruguay apoyó al colombiano Luis A. Moreno, mientras que Brasil y Argentina promovían al brasileño João Sayad.⁵⁷ Por otra parte, el acercamiento entre Argentina y Brasil a partir del segundo semestre de 2005, el cual se cristalizó con la firma de 22 protocolos en materia comercial, migratoria, de salud, educación, cultura y otras áreas de integración, el 30 de noviembre de 2005, excluyendo a Uruguay y Paraguay de la negociación, produjo un profundo malestar en el ejecutivo uruguayo.⁵⁸ Estas diferencias se ahondaron cuando Brasil y Argentina coordinaron el pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual se realizó sin consultar a los socios menores del MERCOSUR.⁵⁹ El acuerdo entre Brasil y Argentina para desdolarizar su comercio en diciembre de 2006⁶⁰ incrementó el manejo bilateral de los temas subregionales. Esta coordinación estratégica se consolidó cuando Cristina Fernández, en calidad de presidenta de la República Argentina, acuerda la formación de una Comisión Bilateral con Brasil, la que se reuniría dos veces por año para tratar temas relacionados al proceso de integración.⁶¹

El 2 de febrero de 2006, en medio del recrudecimiento del conflicto con Argentina por la instalación de una planta de celulosa en la ribera oriental del río Uruguay, el canciller Reinaldo Gargano se entrevista con su homólogo brasileño, Celso Amorim, y con el presidente Inácio *Lula* da Silva, para intentar mejorar el relacionamiento bilateral entre ambos Gobiernos y acordar nuevos criterios para "relanzar" el MERCOSUR. La agenda de reunión, si bien hizo referencia a los temas de relacionamiento bilateral, se concentró en los asuntos que Uruguay reclamaba dentro del bloque, entre ellos, el doble cobro del arancel externo, la libre circulación de bienes, servicios y personas, y las cadenas productivas.⁶²

El 16 de marzo de 2006, en visita oficial a Brasilia, el presidente Tabaré Vázquez se reúne con el presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva para transmitirle la posición uruguaya con respecto al diferendo con Argentina por las plantas de celulosa. En este encuentro ambos mandatarios coincidieron en la necesidad de superar las asimetrías entre los diferentes países del bloque y en la necesidad de establecer mecanismos de financiamiento para las inversiones en los dos países. En el ámbito bilateral apoyaron los proyectos de cooperación y los mecanismos de coordinación bilaterales.⁶³ Firmaron un

⁵⁶ Diario *El País*, Montevideo, 7/08/2005. Diario *La República*, Montevideo, 05/05/2005.

⁵⁷ Diario *El País*, Montevideo, 27/07/2005.

⁵⁸ Diario *La República*, Montevideo, 3/12/2005.

⁵⁹ Diario *La República*, Montevideo, 20/01/2006.

⁶⁰ Diario *La República*, Montevideo, 5/05/2007.

⁶¹ Diario *El País*, Montevideo, 20/11/2007.

⁶² Diario *El País*, Montevideo, 2/02/2006.

⁶³ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/03/conj_uru_bras.pdf>.

acuerdo marco de interconexión energética que previó la creación de una Comisión de Interconexión Energética⁶⁴ y un Acuerdo Operativo para la aplicación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, con el propósito de solucionar la situación migratoria de nacionales de ambos países que se encuentren en situación irregular en Brasil y Uruguay.⁶⁵

El 25 de abril de 2006, Marco Aurelio García, asesor de política externa del presidente brasileño, sostuvo en relación al diferendo por las plantas de celulosa: *"la posición de Brasil es que esto puede y debe ser resuelto en el ámbito bilateral. Ese es nuestro interés"*⁶⁶. Ante la creciente ola de críticas al proceso de integración regional por parte de Paraguay y Uruguay, Marco Aurelio García, el 12 de junio de 2006, visitó Montevideo. En esa ocasión declaró: *"Tenemos clara conciencia de que solo con acuerdos comerciales no conseguiremos beneficiar a economías de menor escala, como las de Uruguay y Paraguay"*⁶⁷. Y destacó que durante la presidencia *pro t mpore* de Brasil, en el segundo semestre de 2006, *"pretendemos hacer algunas modificaciones que puedan beneficiar más a esos países"*⁶⁸.

El 22 y 23 de junio de 2006, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil realiza una visita a su par uruguayo. En conferencia de prensa, el canciller brasileño, Celso Amorim, señaló: *"es necesario dar un salto cualitativo del MERCOSUR"*. En este sentido, profundizó, hay que *"pasar de un MERCOSUR puramente arancelario a un MERCOSUR que vea realmente la necesidad de una (...) política industrial tecnológica común"*⁶⁹. El canciller brasileño precisó:

*"Hasta ahora hemos buscado liberalizar el comercio, tener un arancel externo común. Pero eso no fue suficiente para cumplir la promesa del MERCOSUR para Uruguay, que hace 15 años exportaba a Brasil mil millones de dólares y hoy exporta 500 millones, eso genera frustración"*⁷⁰.

Se comprometí a *"hacer concesiones más grandes en temas específicos"*⁷¹, promoviendo distintas áreas de cooperación binacional. En la declaración conjunta, además de hacer referencia a los mecanismos de cooperación bilaterales, los cancilleres concordaron en la necesidad de los trabajos tendientes a la eliminación del doble cobro del arancel externo común, en atender las asimetrías de los países del MERCOSUR, así como también, en la importancia de la negociación con terceros países.⁷² Previo al encuentro, en vísperas de la asunción de Brasil de la presidencia *pro t mpore* del bloque, el canciller brasileño declaró:

⁶⁴ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/03/energia_uru_bras.pdf>.

⁶⁵ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/03/notas_uru_bras.pdf>.

⁶⁶ *El País*, Montevideo, 25/04/2006.

⁶⁷ *La República*, Montevideo, 13/06/2006.

⁶⁸ *La República*, Montevideo, 13/06/2006.

⁶⁹ *La República*, Montevideo, 24/06/2006.

⁷⁰  dem.

⁷¹  dem.

⁷² Ver: MRREE: COMUNICADO DE PRENSA No. 55/06, en <[http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad,O.es.0.PAG;CONC:276;3.D:visita-del-ministro-de-relaciones-exteriores-embajador-celso-amorim-a-la-republica-oriental-del-uruguay-comunicado-conjunto;1.PAG](http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad,O.es.0.PAG;CONC:276;3.D:visita-del-ministro-de-relaciones-exteriores-embajador-celso-amorim-a-la-republica-oriental-del-uruguay-comunicado-conjunto;1.PAG;)>.

"Es una decisión del presidente Luiz Inácio Lula da Silva marcar esa presidencia con un nuevo entendimiento para los socios menores del MERCOSUR". Y agregó: "Lo que pensamos es en medidas para una mayor integración productiva en la región"⁷³.

Con respecto a la posibilidad de que Uruguay firmara un TLC con EE.UU., aseveró:

"El MERCOSUR escogió ser una unión aduanera. Eso involucra ventajas e involucra obligaciones. Es el mismo sistema que tiene la Unión Europea. Si Grecia mañana pide para tener negociaciones separadas con Canadá no puede. Eso es contra la lógica de la integración. (...) Para nosotros la integración del MERCOSUR es la integración de la unión aduanera que presupone una negociación en conjunto"⁷⁴.

En un gesto de apertura hacia los reclamos de los socios menores del MERCOSUR, en enero de 2007, Brasil anuncia su intención de colocar fiscales de aduanas permanentes en los puestos fronterizos del lado brasileño, eliminar las trabas sanitarias al ingreso de productos uruguayos,⁷⁵ y la eliminación unilateral del doble cobro del arancel externo común para Uruguay y Paraguay.⁷⁶ En el plano bilateral, es de destacar la disposición brasileña para negociar un nuevo acuerdo automotor con Uruguay con el fin de equilibrar el comercio sectorial.⁷⁷

El 26 de febrero de 2007, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva visita a su par uruguayo, Tabaré Vázquez, en Montevideo. Entre los factores que explican el desarrollo de esta reunión, se encuentran los planteos uruguayos en el MERCOSUR, la firma de un acuerdo con Estados Unidos (TIFA) y la visita del presidente de Estados Unidos, George W. Bush, a Uruguay, en marzo de 2007. En la reunión, los principales temas tratados fueron los referidos a las asimetrías entre los miembros del MERCOSUR, la posibilidad de aumentar las inversiones brasileñas en Uruguay, la eliminación de las trabas que dificultan el comercio bilateral y la cooperación energética y de infraestructura entre ambos países.⁷⁸ Los cancilleres firmaron varios acuerdos referentes a promoción del comercio y la inversión, cooperación en el área de biocombustibles, construcción de un puente sobre el río Yaguarón y restauración del puente Barón de Mauá, y un protocolo para el establecimiento de una Comisión Mixta Permanente en materia energética y de minería. En el encuentro se plantearon varios caminos para aumentar las inversiones brasileñas en Uruguay.^{79 80}

Como resultado de esta reunión, el 25 de marzo de 2007, visita Montevideo el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Luiz Furlán, quien encabezaba una comitiva integrada por

⁷³ *El País*, Montevideo, 24/06/2006.

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Ver: <<http://www.espectador.com/politica/86752/brasil-anuncia-plan-para-los-mas-chicos-del-mercosur>>.

⁷⁶ Ver: <<http://www.espectador.com/economia/86821/brasil-elimina-el-doble-cobro-de-arancel-externo-comun>>.

⁷⁷ Ver: <<http://www.espectador.com/economia/87072/uruguay-y-brasil-negocian-un-nuevo-acuerdo-automotor>>.

⁷⁸ Ver: *El País*, Montevideo, 26/02/2007. *La República*, Montevideo, 26/02/2007.

<<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2007/03/2007030103.htm>>.

⁷⁹ *La República*, Montevideo, 27/02/2007.

⁸⁰ Con respecto a este último punto, es importante destacar que durante los primeros años del gobierno del Frente Amplio, las inversiones brasileñas crecieron en la industria frigorífica (Grupos Marfrig y Bertin), en el sector maltero (Ambev), en el arroz (con varios productores e industriales de origen norteamericano) así como las inversiones en forestación y otros cultivos en Uruguay. También es importante destacar las inversiones de Petrobrás (compra de estaciones de Shell, Conecta y Gaseba) y del Banco Itaú (compra del BankBoston). Sin embargo, estas inversiones no implicaron (mayoritariamente) la formación de nuevas capacidades productivas, sino la adquisición de empresas ya existentes. Ver: *El País*, Montevideo, 25/02/2007.

empresarios que procuraban aumentar las inversiones norteamericanas en Uruguay. Esta visita sirvió para la firma de un nuevo acuerdo automotor bilateral, al que se le agregaron cupos de exportación hacia el mercado brasileño, la conformación de un Comité Automotor Bilateral y el anuncio de posibles inversiones de Brasil en materia de infraestructura y energía.⁸¹

Entre julio y diciembre de 2007, se produjeron varias reuniones enmarcadas en los mecanismos bilaterales de relacionamiento con Brasil –Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral, Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética, entre otros–. El progreso en la agenda bilateral y la disposición de Brasil a profundizar el vínculo, sumados a los escasos avances en el MERCOSUR, llevaron al gobierno uruguayo a revalorar estos ámbitos de relacionamiento. En este sentido, el 26 de octubre de 2007, luego de una nueva reunión de la comisión bilateral entre Uruguay y Brasil, el subsecretario de Industria uruguayo, Martín Ponce de León, reveló que el gobierno iba a *"utilizar más las reuniones bilaterales para mejorar las condiciones comerciales"* con los socios del bloque.⁸²

El 18 de diciembre de 2007, en el marco de la Cumbre del MERCOSUR, realizada en Montevideo, el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, y su par de Brasil, Luiz Inácio *Lula* da Silva, firmaron un acuerdo para la reinstalación del Banco do Brasil y la apertura de la sede regional del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Uruguay, para reducir las asimetrías económicas.⁸³ Días después, el 23 de diciembre de 2007, los Gobiernos de Uruguay y Brasil, en una reunión de la Comisión Bilateral de Comercio, acordaron la exoneración para algunos productos provenientes de zonas francas de ambos países, de pagar el AEC o los aranceles nacionales de importación en el comercio bilateral, en el período enero/2008-diciembre/2012.⁸⁴

El 6 de mayo de 2008, en su primera visita a Brasil en calidad de canciller, Gonzalo Fernández se reunió con su par, Celso Amorim. En esta reunión discutieron aspectos de cooperación energética, en particular sobre el proyecto de interconexión entre ambos países que sería financiado por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), y la posibilidad de que Brasil le vendiera energía eléctrica a Uruguay, en un contexto de crisis, debido a las sequías que azotaban el territorio uruguayo –un área en donde Brasil, Uruguay y Argentina han mantenido una eficiente cooperación en los dos períodos de gobierno del Frente Amplio.⁸⁵

El 5 de agosto de 2008, en el marco de la Comisión Uruguay-Brasil para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, se iniciaron los trabajos para impulsar el proyecto de Hidrovía del Este (que uniría los puertos La Charqueada-Estrella), la restauración del Puente Internacional Barón de Mauá y la construcción de un segundo puente sobre el río Yaguarón, así como los aspectos medioambientales de

⁸¹ *El País*, Montevideo, 27/03/2007.

⁸² *El País*, Montevideo, 27/10/2007.

⁸³ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2007/12/2007121808.htm>>.

⁸⁴ *El País*, Montevideo, 23/12/2007.

⁸⁵ *El País*, Montevideo, 07/05/2008.

la integración en la Cuenca de la Laguna Merín.⁸⁶ El ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, recordó en esa oportunidad que la conformación de un polo logístico y de distribución regional constituía un objetivo estratégico para el país.⁸⁷

En la reunión de la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral Brasil-Uruguay, celebrada en Montevideo, el 18 de noviembre de 2008, los negociadores uruguayos intentaron avanzar en la eliminación de trabas al comercio en los sectores de medicamentos, quesos, neumáticos, barcas y barcazas, y el sector servicios. Se acordó agilizar los trámites de aduanas y autorizaciones de licencias.⁸⁸

El 12 de febrero de 2009, visita Brasilia el ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Gonzalo Fernández, quien se reunió con su par brasileño, Celso Amorim, el ministro de Hacienda, Guido Mantega, y con el ministro de Minas y Energía, Edison Lobão. Los cancilleres trataron temas bilaterales, la agenda del MERCOSUR, la situación política regional y la coyuntura económica internacional. Brasil se comprometió a respaldar el planteo uruguayo ante las Naciones Unidas (ONU) por la ampliación del límite del mar territorial de 200 a 350 millas náuticas. Ambos cancilleres coincidieron en que la designación del secretario general de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) sería definida por consenso.⁸⁹ En la reunión con Lobao, dialogaron sobre temas de cooperación energética. A su vez, el Canciller expresó a Mantega el interés uruguayo por extender a todo el bloque el uso de moneda local para el comercio regional.⁹⁰

El 10 de marzo de 2009, el presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, visita a su par brasileño Luiz Inácio *Lula* da Silva. En el encuentro, se suscribió el tramo final del memorándum de interconexión energética entre ambos países. Con respecto a la participación de PETROBRÁS en exploraciones en Uruguay, Brasil avaló las inversiones necesarias para las perforaciones en aguas uruguayas. Por otra parte, se discutió el desarrollo de cadenas de complementariedad productiva, la posibilidad de un negocio conjunto para la industrialización de piedra caliza en la zona fronteriza, la concreción de la instalación del Banco de Desarrollo de Brasil en Uruguay, el uso de monedas locales para el comercio bilateral, y la búsqueda de otras formas innovadoras de mantener el flujo comercial superando la escasez de crédito en el marco de la crisis financiera global; y el impulso, dentro del MERCOSUR, de las negociaciones para eliminar el doble cobro del AEC, y del fortalecimiento del FOCEM. También se discutió la implementación de nuevas medidas de cooperación fronteriza –nuevo tratado de límites,

⁸⁶Ver: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1_inicio.ampliacion-actualidad,O.es,0,PAG;CONC;325;12;D:reunion-de-la-comision-mixta-uruguayo-brasilena-para-el-desarrollo-de-la-cuenca-de-la-laguna-merin;1;PAG;>.

⁸⁷ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2008/08/2008080512.htm>>.

⁸⁸ *El País*, Montevideo, 19/11/2008.

⁸⁹ El 22 de agosto de 2008 Uruguay anuncia su oposición a la candidatura de Nestor Kirchner como Secretario General de la UNASUR debido a su inacción y permisividad como Presidente de Argentina con relación a los cortes del puente internacional que une Gualeguaychú y Fray Bentos, por parte de assembleístas contrarios a la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos, Uruguay. Ver: <http://historico.elpais.com.uy/08/12/17/ultmo_387926.asp>.

⁹⁰ Observatorio de Política exterior Uruguay N° 130.

obras de infraestructura, nuevo puente Yaguarón-Río Branco—. ^{91 92 93} El presidente uruguayo destacó en la ocasión las “*amplias y profundas coincidencias*” entre ambos gobiernos. En tal sentido, señaló que “*los actuales gobiernos comparten valores y principios, desafíos y tareas comunes, así como una amplia voluntad política de mutua cooperación*”⁹⁴. El presidente de Brasil dijo con respecto al proceso de integración regional:

*“Nossa parceria é crucial para aprofundar o Mercosul. Temos de agilizar as negociações para eliminar a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum. Decidi fortalecer o Focem, como instrumento fundamental na superação das assimetrias. Reitero aqui o compromisso, anunciado em Sauípe, de dobrar a contribuição brasileira ao Fundo. Assim garantiremos a todos os países os benefícios plenos de nosso projeto compartilhado”*⁹⁵.

En agosto de 2009, Uruguay y Brasil establecieron las bases para prorrogar el convenio comercial para el sector automotor –sector no incorporado a la Unión Aduanera del MERCOSUR– suscrito en 2008, en el marco de una misión de la Cancillería y la Dirección Nacional de Industrias a Brasilia. El acuerdo de 2008 tiene una duración de hasta seis años, pero ha requerido de extensiones periódicas.⁹⁶

Relación bilateral Uruguay-Brasil durante la presidencia de José Mujica en Uruguay

Luego de la asunción de José Mujica de la presidencia de la República, se produjeron algunos cambios significativos en el relacionamiento con Argentina y se estrecharon los vínculos con Brasil. El 14 de enero de 2010, el presidente electo de Uruguay y la presidenta argentina, Cristina Fernández, acuerdan formar una comisión para tratar los conflictos binacionales a partir de marzo. Luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya del 20 de abril de 2010, se produjo una serie de encuentros entre distintas autoridades de ambos países para superar el conflicto por la planta de celulosa y sentar las bases de una política de “nueva vecindad” en la relación bilateral. Con respecto a la relación bilateral con Brasil, el presidente Mujica, en marzo de 2010, declaró: “*este pequeño país tiene decisión política de viajar en el estribo de Brasil*”⁹⁷. Esta definición implicó apostar al vínculo bilateral con Brasil como factor clave para impulsar los vínculos externos de Uruguay. Días antes de asumir el futuro canciller, Luis Almagro, dijo que Uruguay buscaría priorizar su relación “esencial” con Brasil y acrecentar los vínculos con Argentina. Con respecto al MERCOSUR, Almagro señaló que debería plantearse una agenda externa “más dinámica” para salir de su parálisis.⁹⁸ Con relación al vínculo con Argentina dijo que ambos países eran socios naturales, por lo que la superación de las tensiones sería un objetivo central del gobierno. En tal sentido, Almagro consideró que el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, relativo al diferendo con Argentina por la instalación de

⁹¹ Ver: Observatorio de Política exterior Uruguay N° 133.

⁹² Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2009/03/2009031015.htm>>.

⁹³ Ver Declaración Conjunta en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2009/03/20090310-Declaracion_Conjunta.pdf>.

⁹⁴ <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/video/2009/03/PTE_VAZQUEZ_BRASILIA.wmv>.

⁹⁵ Ver: <http://www.infoacervo.planalto.gov.br/exec/inf_detalhenoticia.cfm?cod=44272>.

⁹⁶ En el primer año este acuerdo permitió elevar las exportaciones uruguayas a Brasil hasta US\$ 38 millones, llevando a una relación de 6 a 1 una balanza de comercio sectorial que se ubicaba en una relación de déficit para Uruguay en términos de 12 a 1. Al respecto ver: *El País*, Montevideo, 7/8/2009.

⁹⁷ Ver: <http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/mujica_brasil_lula_estribo_brasilerista_pi050510.html>.

⁹⁸ *El País*, Montevideo, 19/02/2010.

una planta de celulosa en Uruguay, no sería más que una herramienta para reconstruir la relación bilateral.⁹⁹

El 28 y 29 de marzo de 2010, el presidente uruguayo realiza una visita a su par brasileño, Luiz Inácio *Lula da Silva*, junto con los ministros Luis Almagro, de Relaciones Exteriores, Tabaré Aguerre, de Ganadería, y Roberto Kreimerman, de Industria, Energía y Minería. En las reuniones bilaterales se abordó una amplia variedad de temas relacionados con la agenda bilateral y regional. Se destacan las conversaciones sobre infraestructura, energía y comercio, seguridad y prevención de delitos, cooperación en salud, educación y medio ambiente. Específicamente, se trató sobre la interconexión eléctrica y ferroviaria, el reclamo de Brasil para el ingreso de pollos al mercado uruguayo,¹⁰⁰ la adopción de la norma de TV digital japonesa, la apertura de una licitación para la construcción de un segundo puente sobre el río Yaguarón y la reparación del viejo puente Mauá.¹⁰¹ Los presidentes acordaron crear una Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico relativa a la producción, con el objetivo de desarrollar acciones, bajo la coordinación de las cancillerías y con la participación de los ministerios y órganos públicos encargados de los temas de industria, energía, comercio exterior, actividad agropecuaria, ciencia y tecnología, obras públicas y transportes.¹⁰² Con respecto a la adopción de la norma de TV digital, Uruguay había optado en 2007 por la norma europea. Sin embargo, días antes de asumir, se anunció que el nuevo Gobierno reevaluaría la conveniencia de adoptar la norma europea de TV digital (DVB), y la voluntad brasileña de cooperar con Uruguay para la adopción de la norma japonesa. En este sentido, el ministro de Comunicaciones de Brasil, Hélio Costa, ofreció a Uruguay US\$ 40 millones para invertir en tecnología, si decidía elegir la norma que Brasil desarrolla, una variación propia a la norma japonesa (ISBD-T).¹⁰³ ¹⁰⁴ Referente a lo regional y multilateral, se discutió la participación conjunta de militares brasileños y uruguayos en la misión de paz de Naciones Unidas en Haití, el fortalecimiento del MERCOSUR y la marcha del proceso de la Unasur.¹⁰⁵ El presidente Mujica le transmitió a su par brasileño la necesidad de impulsar la construcción de un puerto de aguas profundas en el este del país, solicitando el apoyo financiero de Brasil.¹⁰⁶

⁹⁹ *La República*, , Montevideo, 22/02/2010

¹⁰⁰ Uruguay levantó la limitación sanitaria a la producción de pollos brasileña para que ingresaran 120 toneladas mensuales de pollos, y Brasil autorizó la entrada de leche líquida y en polvo, y aceleró los procesos de aprobación para toda la producción animal, como los lácteos, el pescado y la ganadería.

Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/03/2010033101.htm>>.

¹⁰¹ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/03/2010032801.htm>>.

¹⁰² Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/03/2010032905.htm>>.

¹⁰³ *El País*, Montevideo, 27/02/2010.

¹⁰⁴ En diciembre de 2010, el presidente José Mujica resolvió adoptar la norma brasileño-japonesa (ISDB-T) de televisión digital, en una revisión de una decisión del Gobierno anterior a favor de la norma europea (DVB-T). El ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, señaló en la oportunidad que la decisión se adoptó "*por razones eminentemente geopolíticas y ser coherentes con el discurso de integración, priorizando las relaciones bilaterales con Argentina, Brasil y el MERCOSUR*". Ver: <<http://www.espectador.com/politica/202217/uruguay-con-norma-japonesa-de-tv-digital>>.

¹⁰⁵ *El País*, Montevideo, 29/03/2010.

¹⁰⁶ La propuesta de Mujica incluía una propiedad colectiva del puerto entre los países del MERCOSUR y Bolivia. Para el presidente uruguayo, una obra de este tipo contribuiría de forma fundamental a la integración del país a la región, haciendo de Uruguay "un país bisagra" y no el "Uruguay Gibraltar". Ver: *El País*, Montevideo, 14/03/2010 y 30/03/2010.

El 4 de mayo de 2010, el presidente brasileño, Luiz Inácio *Lula* da Silva, realizó una visita a Uruguay, en la cual mantuvo una reunión con el presidente José Mujica. Luego de la reunión, Mujica reiteró que debido a ser el principal socio comercial de Uruguay y la máxima potencia regional con perspectivas de crecimiento económico sostenido, Uruguay *"tiene decisión política de viajar en el estribo de Brasil"*¹⁰⁷. Subrayó su disposición para profundizar las relaciones económicas, comerciales, sociales y políticas bilaterales. Por su parte, el presidente de Brasil dijo que su país por ser la mayor economía del MERCOSUR tiene la obligación de transformarse en un gran mercado receptor de productos manufacturados producidos en el bloque. Mencionó varios proyectos bilaterales en marcha, como el proyecto Hidrovía Uruguay-Brasil, la gestión para concretar un puerto en La Paloma, el proyecto del puerto de aguas profundas en Rocha, la exploración de petróleo en la plataforma marítima uruguaya por la empresa PETROBRÁS,¹⁰⁸ y el interés brasileño en participar del proceso de integración vial – reactivando el canal ferroviario que parte desde Santana do Livramento y ofreciendo financiamiento—. Además, se acordó estudiar mecanismos para desarrollar el comercio a través de monedas locales.¹⁰⁹ Por otra parte, ambos presidentes elogiaron los avances efectuados en el Proyecto de Interconexión Eléctrica, particularmente los acuerdos de UTE y ELETROBRÁS para la realización de las obras en territorio brasileño.¹¹⁰ Este proyecto tendrá un impulso definitivo con la aprobación de una parte del financiamiento por el FOCEM, mediante un préstamo no reembolsable de US\$ 83 millones, en agosto de 2010.¹¹¹ ¹¹² El canciller, Luis Almagro, posteriormente explicaría la importancia que tiene para el gobierno la relación con Brasil para la proyección exterior y apertura comercial de Uruguay con el resto del mundo. El canciller dijo que *"ir al estribo de Brasil"* significa que:

*"sin Brasil el mundo a Uruguay no se le abre, se le cierra; y que la relación que tiene con Brasil le potencia otras relaciones con otros países en el mundo. Entonces trabajar la relación bilateral con Brasil de la mejor manera se suma a la inserción de la agenda externa del MERCOSUR y eso es lo que hemos venido logrando en los avances de las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR"*¹¹³.

En junio de 2009, el director de Asuntos Económicos, Integración y MERCOSUR de Cancillería, Walter Cencela, luego de hacer referencia a las negociaciones con Brasil para levantar las restricciones al ingreso de lácteos y neumáticos recauchutados uruguayos, dijo que exceptuando estas situaciones, las relaciones comerciales con Brasil son buenas. Agregó que Uruguay procura una solución a las restricciones arancelarias en el MERCOSUR para operar como una zona real de libre comercio.¹¹⁴

¹⁰⁷ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/video/2010/05/mujica_lula.htm>.

¹⁰⁸ El 9 de febrero de 2010 ANCAP, suscribió un acuerdo con la empresa mixta brasileña PETROBRÁS, en sociedad con YPF y Galp Energía, para la exploración de petróleo y gas natural en la plataforma continental uruguaya. El acuerdo establece condiciones de producción compartida, que determinan que ANCAP participe en la refinación, en caso que se llegue a la explotación de crudo. Ver: Informe de Observatorio de Política Exterior Uruguay N° 178.

¹⁰⁹ Observatorio de Política exterior Uruguay N° 190.

¹¹⁰ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/03/2010031904.htm>>.

¹¹¹ Ver: <<http://www.espectador.com/politica/188802/uruguay-tendra-interconexion-electrica-con-brasil>>.

¹¹² Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/05/urug_brasil_040510.pdf>.

¹¹³ *La República*, , Montevideo, 24/05/2010.

¹¹⁴ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2009/06/2009062607.htm>>.

El 29 de julio de 2010, el subsecretario de Relaciones Exteriores, Roberto Conde, sostuvo que aunque el MERCOSUR tiene metas muy ambiciosas y logra avances, el gobierno de Mujica ha promovido la agenda bilateral con Brasil, como forma de prosperar en aspectos no resueltos por el bloque regional.¹¹⁵ Conde señaló que la relación bilateral entre ambos países se maneja en cuatro ámbitos. El primero supone el diálogo político entre cancillerías. El segundo es la Comisión de Monitoreo de Comercio. El tercer ámbito es el de cooperación fronteriza. Finalmente, el cuarto nivel es el que tiene a su cargo la Comisión de Seguimiento y Planeamiento Estratégico, creada en 2010 por los presidentes y coordinada por los viceministros. La Comisión de Seguimiento trabaja en cuatro áreas: infraestructura; energía; complementación industrial; y ciencia y tecnología.

El 30 de julio de 2010, el presidente José Mujica se reúne nuevamente con el presidente brasileño, Luiz Inácio *Lula* da Silva, en Santana do Livramento. Los dos jefes de Estado, en compañía de algunos de sus ministros, abarcaron una extensa lista de puntos entre los que se destacan el Acuerdo sobre Hidrovía Uruguay-Brasil, el Acuerdo sobre Cooperación en Defensa, el Memorando de Entendimiento para la Cooperación Científica, Tecnológica, Académica y de Innovación. Ambos países se comprometieron a desarrollar la Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva Brasil-Uruguay (CBPE), como instrumento estratégico para dinamizar el proceso de integración bilateral.¹¹⁶ El presidente brasileño señaló que

*“Uruguay y Brasil atribuyen prioridad a su consolidación como motor de la integración regional. Tenemos que trabajar juntos para asegurar un balance claramente positivo del MERCOSUR en su aniversario de 20 años en 2011”*¹¹⁷.

Por su parte, el presidente Mujica destacó la prioridad que Uruguay debe dar a las relaciones regionales, *“sería ciego si no mira en primer término hacia sus vecinos”*¹¹⁸, añadió.

El presidente José Mujica volvió a viajar a Brasilia el 6 de diciembre de 2010, donde mantuvo con Luiz Inácio *Lula* da Silva una breve reunión, en la que se discutieron aspectos de la relación bilateral. A su retorno de Brasil, Mujica explicó:

*“Brasil es hoy por hoy nuestro principal cliente exterior y lo seguirá siendo probablemente cada día más”. Agregando que “hay un Brasil con enorme poder adquisitivo superior al que puede tener un país como Francia. Hay un Brasil rico, que consume algunos de los productos uruguayos por calidad, por tradición. (...) Esta relación para nosotros es estratégica”*¹¹⁹.

¹¹⁵ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2010/07/DI10_07_217.mp3>.

¹¹⁶ Otros temas tratados fueron la participación de Brasil en un puerto de aguas profundas en La Paloma, la promoción de la integración ferroviaria y la construcción de un Puerto Seco en Rivera, la necesidad de realizar inversiones para la implantación de la Hidrovía Uruguay-Brasil y la ejecución de las obras de restauración del Puente Barón de Mauá y de construcción del segundo puente sobre el Río Yaguarón, la importancia de la construcción del Centro de Convenciones y Ferias de Montevideo para la promoción del turismo en Uruguay, la construcción de la línea de interconexión eléctrica entre San Carlos (Uruguay) y Candiota (Brasil), el interés de implementar para el comercio bilateral el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) y el carácter estratégico de la integración productiva entre los dos países. Ver Comunicado Conjunto en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/07/comunicado_conjunto_final.pdf>.

¹¹⁷ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2010/07/DI10_07_224.mp3>.

¹¹⁸ Ver: <<http://www.eltelegrafo.com/index.php?id=33385&seccion=nacionales&fechaedicion=2010-07-31>>.

¹¹⁹ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/12/2010120707.htm>>.

El 16 de diciembre de 2010, en el marco de la Cumbre del MERCOSUR, realizada en Foz de Iguazú, el presidente de la República, José Mujica, se reunió con su par brasileño, Luiz Inácio *Lula* da Silva. En la ocasión se ratificó la construcción de un segundo puente sobre el río Yaguarón y el proyecto de interconexión hidroeléctrica entre ambos países. Además, se aprobó el proyecto de recuperación e integración ferroviaria, previéndose su financiamiento por parte del FOCEM.¹²⁰

El 1.º de enero de 2011, el presidente Mujica junto con una delegación integrada por algunos de sus ministros y miembros de los partidos con representación parlamentaria, participó en la ceremonia de asunción de la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff. El canciller Luis Almagro consideró a Brasil como “*nuestro socio estratégico, nuestro vecino, pero a la vez es un actor global de creciente importancia*”¹²¹. Indicó que con el nuevo gobierno se ratificó la “*continuidad absoluta*” de la agenda y de los mecanismos de consulta bilaterales. Entre los temas pendientes se priorizó la construcción del puente sobre el río Yaguarón, la interconexión ferroviaria, la interconexión eléctrica y el acuerdo de intercambio energético.¹²²

El 14 y 15 de marzo de 2011, el presidente José Mujica encabeza una delegación de autoridades de Gobierno, empresarios y sindicalistas que visitan San Pablo, invitados por la Federación de Industriales del Estado de San Pablo (FIESP), para participar del seminario "Brasil-Uruguay: oportunidades de integración productiva y de comercio bilateral". La FIESP y los empresarios uruguayos acordaron crear un grupo de trabajo para fomentar oportunidades de negocios en ambos países.¹²³ En su alocución, el ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, señaló que ambos Gobiernos privilegian la inversión productiva y subrayó la complementariedad entre ambas economías.¹²⁴ El ministro de Industria, Roberto Kreimerman, destacó, por su parte, que los sectores automotor, naval, agroindustrial y del turismo son los que brindan más oportunidades para una integración de las cadenas productivas de ambos países.¹²⁵

El 30 de mayo de 2011, la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, junto con una delegación integrada por ocho ministros de Estado, visita a su par uruguayo, José Mujica. En la ocasión, ambos presidentes suscribieron 15 acuerdos bilaterales –en áreas de salud, seguridad pública, energía, educación, ciencia, tecnología, telecomunicaciones, televisión digital, vivienda y defensa– y una extensa declaración conjunta de 39 puntos.¹²⁶ Los temas tratados en la reunión con Mujica refieren a una amplia agenda de cooperación e intercambio bilateral, destacándose las áreas de energía, logística, infraestructura, transporte y tecnología.¹²⁷ Ambos mandatarios acordaron fortalecer la integración económica bilateral,

¹²⁰ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/12/2010121609.htm>>.

¹²¹ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2011/01/2011010203.htm>>.

¹²² Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2011/01/audio_almagro.mp3>.

¹²³ Observatorio de Política exterior Uruguay N° 190.

¹²⁴ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2011/03/2011031406.htm>>.

¹²⁵ Ídem.

¹²⁶ Ver: <http://www.espectador.com/documentos/comunicado_URU_BRA.pdf>.

¹²⁷ En particular los proyectos de interconexión eléctrica, el desarrollo de la Hidrovía Uruguay-Brasil, la construcción de un segundo puente sobre el río Yaguarón y la conexión ferroviaria Montevideo-Rivera-Santana do Livramento. En

explorando el potencial de complementación regional y comercial en los sectores productivos de ambas naciones. Los presidentes acordaron reunirse periódicamente para analizar la evolución de los proyectos bilaterales y fortalecer los mecanismos de consulta, en particular los trabajos de la Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva Uruguay-Brasil (CBPE) y del mecanismo de integración de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo. En la ocasión se creó un mecanismo de Cooperación Uruguay-Brasil en Ciencia, Tecnología e Innovación.^{128 129} Mujica expresó que hay que mirar a Brasil como un “*gigantesco mercado para nuestras dimensiones*” con el que hay que construir una economía complementaria.¹³⁰ La presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, dijo que se debe “*fortalecer la integración económica bilateral explorando el potencial de complementación industrial y comercial entre los sectores productivos del Brasil y de Uruguay*”¹³¹.

A fines de setiembre de 2011, parte a Brasil una delegación uruguaya conformada por el subsecretario de Economía, Luis Porto, el director nacional de Industrias, Sebastián Torres, y el director general para Asuntos de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores, Álvaro Ons, para negociar la revisión de una medida tomada por Brasil en el marco del plan “Brasil Mayor”.¹³² La medida afectaba a las exportaciones de la industria automotriz uruguaya (automóviles y autopartes) que hasta ese momento ingresaba sus productos a un arancel cero,¹³³ gracias al convenio bilateral que había sido renovado el 14 de julio de 2011, por un cuarto período anual, y que regiría hasta 2014.¹³⁴ El diferendo se solucionó rápidamente por la intervención de la presidenta Dilma Rousseff, y supuso la exclusión de los productos uruguayos del aumento del Impuesto sobre los Productos Industrializados (IPI) y el consiguiente mantenimiento de la cuota con arancel cero de Uruguay.¹³⁵

cambio, no se hizo ninguna mención al proyecto del puerto de aguas profundas en la costa oceánica uruguaya. Ver: Observatorio de Política exterior Uruguay N° 233.

¹²⁸ M.RR.EE. –Comunicado n° 73/11– 30/05/2011. En: <[http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1_inicio_ampliacion-actualidad,O.es,0,PAG;CONC;1662;4;D:declaracion-conjunta-sobre-el-establecimiento-del-mecanismo-de-cooperacion-uruguay-brasil-en-ciencia-tecnologia-e-innovacion;1:PAG](http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1_inicio_ampliacion-actualidad,O.es,0,PAG;CONC;1662;4;D:declaracion-conjunta-sobre-el-establecimiento-del-mecanismo-de-cooperacion-uruguay-brasil-en-ciencia-tecnologia-e-innovacion;1:PAG;)>.

¹²⁹ A fines de julio de 2011 visita Uruguay una misión brasileña encabezada por el ministro de Ciencia y Tecnología de Brasil, Aloizio Mercadante, y la ministra de Cultura, Ana de Hollanda, para explorar las posibilidades de cooperación científica entre los dos países. La misión brasileña mantuvo reuniones con los ministros de Educación y Cultura, Ricardo Ehrlich, de Ganadería, Tabaré Aguerre, y de Industria, Roberto Kreimerman, además del vicescanciller, Roberto Conde, y otras autoridades. En estos encuentros se analizaron las posibilidades de cooperación en cinco áreas: Tecnología de la información; Fármacos y Biotecnología; Agropecuaria; Cambio climático, y Nanotecnología y nuevos materiales. Se discutieron varios proyectos, a ser financiados por el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Ver: Informe Observatorio de Política Exterior Uruguay – N° 241.

¹³⁰ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2011/05/DI11_05_178.mp3>.

¹³¹ Ídem.

¹³² Brasil aprobó un decreto de incremento de los aranceles para los vehículos importados, en un 30 %; a los vehículos que no tienen un 65 % de componente MERCOSUR o de Méjico. Ver comunicado Conjunto en: <http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2011/noticias/NO_B501/comunicado-conjunto.pdf>.

¹³³ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/kreimerman-consejo-ministros>>.

¹³⁴ Para el período 2011-2014 se acordó una cuota de 10.000 vehículos, que desde la Dirección Nacional de Industria se estimó que alcanzaría los US\$ 200 millones, incluyendo además las autopartes. En el primer período del acuerdo (2008-2009) las exportaciones uruguayas fueron de US\$ 38 millones, en el siguiente US\$ 58 millones, y finalmente en el último alcanzaron los US\$ 127 millones; mientras en los mismos tres períodos las importaciones desde Brasil fueron US\$ 326 millones, 374 millones y 520 millones. Ver: Informe Observatorio de Política Exterior Uruguay – N° 239.

¹³⁵ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/vehiculos-brasil>>.

El 4 de octubre de 2011, el presidente francés, Nicolás Sarkozy, catalogó a Uruguay como paraíso fiscal tras la cumbre del G20. El presidente francés dijo que *"los países que siguen siendo paraísos fiscales con la ocultación financiera serán apartados de la comunidad internacional"*¹³⁶, mencionando a Uruguay junto con una lista de países que *"no tienen un marco jurídico adaptado a los intercambios de información fiscal"*¹³⁷. Ante estos dichos, el presidente José Mujica optó por buscar aliados en la región en lugar de criticar el rol omiso cumplido por Brasil y las presiones de Argentina¹³⁸ para que se reclamara a Uruguay un acuerdo de intercambio de información tributaria con sus "socios relevantes".¹³⁹ En tal sentido, el presidente uruguayo viajó a Méjico y Brasil, donde consiguió el apoyo del primero y la disposición de Brasil a hacer un planteo de protesta a favor de la posición de Uruguay ante el G20.^{140 141} Semanas después, Uruguay aceptaría iniciar la negociación con Argentina para la firma de un tratado de intercambio de información en materia fiscal, a condición de que se realice en el ámbito multilateral del MERCOSUR y que evite la doble tributación.¹⁴² En febrero de 2012, haría lo propio con Brasil.¹⁴³

El 8 y 9 de noviembre de 2011, el presidente José Mujica realizó una visita oficial al estado brasileño de Rio Grande do Sul. La visita tuvo el objetivo de estrechar los lazos entre Uruguay y el estado brasileño limítrofe, buscar formas de superar las trabas comerciales para el ingreso de productos uruguayos a este país, así como avanzar en la complementación productiva en varios sectores de actividad: automotriz, forestal-madera, construcción, industria oceánica, electrónica y energía eólica. El presidente uruguayo afirmó que Brasil tiene que conducir el proceso de integración latinoamericano, por ello instó a empresarios brasileños a liderar un sistema de alianzas sudamericanas.^{144 145}

Mujica recibió, el 27 de marzo de 2012, al ministro de Minas y Energía de Brasil, Edison Lobão, junto con el ministro de Industria de Uruguay, Roberto Kreimerman. Este último informó luego de la reunión sobre la posibilidad de que las empresas UTE y Electrobrás implementen un parque eólico conjunto.¹⁴⁶ Por otra parte, planteó la posibilidad de fabricar en Uruguay componentes energéticos y de gas de petróleo, relacionando a las empresas brasileñas Petrobras y Electrobrás con UTE y ANCAP.^{147 148}

¹³⁶ *El País*, Montevideo, 05/11/2011.

¹³⁷ *La Diaria*, Montevideo, 07/11/2011.

¹³⁸ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/audicion-mujica-24-noviembre>>.

¹³⁹ Ver: *El País*, Montevideo, 16/11/2011.

¹⁴⁰ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/russeff-respaldo-uruguay>>.

¹⁴¹ Informe Observatorio de Política Exterior Uruguay – N° 255.

¹⁴² *El País*, Montevideo, 19/11/2011.

¹⁴³ Ver: <<http://www.espectador.com/economia/232332/uruguay-y-brasil-negocian-acuerdo-por-transparencia-fiscal>>.

¹⁴⁴ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/conferencia-prensa-mujica-porto-alegre>>.

¹⁴⁵ *La república*, Montevideo, 10/11/2011.

¹⁴⁶ El 29 de octubre de 2012, el prosecretario de Presidencia, Diego Cánepa, transmitió a la prensa que el Ministerio de Industria confirmó el comienzo de la construcción de dos parques eólicos entre UTE y Electrobras. Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/consejo-ministros-canepa-complementacion-energetica-brasil>>.

¹⁴⁷ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/encuentro-mujica-kerimerman-lobao-integracion-energetica>>.

El 5 de abril de 2012, en su audición radial, el presidente Mujica resaltó la importancia del relacionamiento con Brasil y Argentina. Señaló al respecto, a pesar de que los bienes que Uruguay vende son mayoritariamente “*de raíz agropecuaria*”, para muchos rubros de producción no conexos con el agro “*solo existe el mercado de nuestros vecinos*”¹⁴⁹. Con respecto al relacionamiento bilateral con Brasil, el presidente afirmó: “*es una potencia emergente de carácter mundial*” que tiene “*dimensiones de carácter continental*”¹⁵⁰. Ante las dificultades con Argentina, sostuvo que Uruguay debe luchar por una diversificación de su economía, mediante la complementación industrial con Brasil, y lograr una mayor apertura de mercados sin dejar por el camino al MERCOSUR.¹⁵¹

El 19 de abril de 2012, el presidente visitó a su par brasileña, Dilma Rousseff, acompañado de una amplia comitiva de autoridades de varios ministerios. A su retorno al Uruguay, José Mujica señaló: “*Ante la crisis del MERCOSUR, nosotros procuramos dar un paso hacia adelante, acercarnos más a la letra del sueño fundador, porque creemos que al Uruguay eso le da ventaja*”¹⁵². En el encuentro se analizó el comercio bilateral y las posibilidades de complementación productiva entre ambos países. Se acordó formar una comisión técnica para instrumentar la libre circulación de personas, bienes y servicios, y se avanzó en acuerdos específicos en energía e industria naval; fue definida esta como el sector piloto en la ejecución de medidas de complementación.¹⁵³ En relación con el sector energético, se firmó un convenio de cooperación para la generación de energía eólica, que previó la construcción conjunta en Uruguay de un parque eólico, en una sociedad entre UTE y Eletrobrás, financiada por el Banco de Desarrollo de Brasil.¹⁵⁴ Finalmente, se discutió la posibilidad de que las empresas uruguayas accedan al Instituto de Tecnología e Innovación en Brasil en iguales condiciones que las empresas brasileñas.¹⁵⁵ El subsecretario de Economía, Luis Porto, informó que luego del encuentro, el Gobierno se abocó a conformar cuatro grupos vinculados con los temas tratados. Complementación en el área productiva relacionada a la industria naval, energética, apertura de cupos para capacitación

¹⁴⁸ El 9 de octubre de 2013 el Presidente Mujica, inaugura en Treinta y Tres la primera de dos plantas de cal propiedad de ANCAP, destinadas a producir para el mercado brasileño. Cementos del Plata una empresa del grupo ANCAP–y ELETROBRÁS firmaron un contrato de comercialización por un plazo de diez años para proveer de cal a la estatal brasileña, que la utilizará para mitigar la emisión de gases de la central termoeléctrica de Candiota, ubicada a 40 km de la frontera, aspecto conflictivo por su impacto ambiental en Uruguay. Ver:

<<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-cal>>

<<http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/alianza-brasil-mitigar-impacto-ambiental.html>>.

¹⁴⁹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/audicion-presidente-5marzo>>.

¹⁵⁰ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audicion-mujica-5-abril>>.

¹⁵¹ Ídem.

¹⁵² Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-brasil-rousseff>>.

¹⁵³ El 23 de mayo de 2012, el director nacional de Industrias, Sebastián Torres, destacó el interés de Uruguay y Brasil de potenciar la integración productiva en el sector energético. Particularmente, las inversiones de UTE y Eletrobras en energía eólica, para incorporar contenidos industriales, nacionales o regionales. Antes de 2015, ambas empresas públicas se comprometieron a construir parques eólicos en Uruguay por US\$ 500 millones, equivalentes aproximadamente a 350 MW. Con respecto a la complementación en industria naval, Torres destacó la creciente demanda brasileña en el área de plataformas petrolíferas y de embarcaciones, equivalentes a 6,2 millones de toneladas de acero, de las cuales Uruguay podría satisfacer 8 mil toneladas. En este sentido, el director nacional de Industrias señaló que Uruguay estudia las capacidades de producción y gestiona un trato preferencial de las “navi-piezas” nacionales, mientras que Brasil solicita aumentar el arancel externo común para compra de embarcaciones. Ver:

<<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/industria-naval-brasil>>

<<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/integracion-industria-eolica>>.

¹⁵⁴ Informe Observatorio de Política Exterior Uruguayaya – N° 269.

¹⁵⁵ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/luis-porto-grupos-de-trabajo-acuerdos-con-brasil>>.

empresarial en Brasil y libre circulación de bienes, personas y servicios entre los países.¹⁵⁶ Porto afirmó que Rousseff se comprometió a que este avance bilateral se lograra "más allá de lo que avance el MERCOSUR"¹⁵⁷.

En ocasión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Rio+20), realizada en Río de Janeiro, los presidentes José Mujica y Dilma Rousseff se reunieron el 21 de junio de 2012. En la reunión se abordaron aspectos relacionados a la negociación de un tratado bilateral sobre integración energética y se acordó crear un grupo de alto nivel Brasil-Uruguay encargado de definir un plan de acción en temas de integración productiva, ciencia y tecnología, comunicación, infraestructura, y libre circulación de bienes, servicios y personas.^{158 159}

El 30 de julio de 2012, en la ciudad de Brasilia, en ocasión de una reunión extraordinaria del Consejo del Mercado Común, el presidente Mujica se reunió con la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff. En este encuentro se concretó la creación de un Grupo de Alto Nivel Brasil-Uruguay (GAN) y el diseño del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible y la Integración con proyectos específicos en las áreas de: (a) integración productiva, (b) ciencia, tecnología e innovación, (c) comunicación e información, (d) integración de la infraestructura de transportes, (e) libre circulación de bienes y servicios, y (f) libre circulación de personas.^{160 161 162} En el Comunicado Conjunto emitido por los presidentes declaran vislumbrar

“una oportunidad histórica para inaugurar un nuevo paradigma para el relacionamiento bilateral, basado en la construcción de un proyecto común de integración profunda entre los dos países, capaz de otorgar una dimensión concreta a las aspiraciones y a los objetivos consagrados en el Tratado de Asunción de 1991, en particular en lo que establece respecto al compromiso con la libre circulación de bienes, servicios y personas”¹⁶³. Según reza el comunicado “la integración Brasil-Uruguay tiene la potencialidad de representar un ejemplo paradigmático de un proceso de integración profunda y amplia”¹⁶⁴.

El 5 de setiembre de 2012, una delegación brasileña liderada por el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de ese país, Fernando Pimentel, se reunió con el ministro de Industria, Energía y Minería de Uruguay, Roberto Kreimerman. Los ministros acordaron avanzar en los sectores

¹⁵⁶ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/gobierno-acuerdos-alcanzados-brasil>>.

¹⁵⁷ *El País*, Montevideo, 21/04/2011.

¹⁵⁸ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-rousseff-plan-avance-integracion-regional>>.

¹⁵⁹ El 22 de junio, el ministro Roberto Kreimerman opinó que los acuerdos con Brasil emanados de la reunión de Presidentes "buscan un nuevo modelo de integración, aparte de la libre circulación de bienes y personas apuntan a dotar a Uruguay de una estrategia de largo plazo que asegure la competencia dentro de un mundo globalizado y que trabaja en cadenas regionales". Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/kreimerman-comercio-brasil-china-estrategia-productiva>>.

¹⁶⁰ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/comunicado-conjunto>>.

¹⁶¹ Entre los proyectos estratégicos a desarrollar, el prosecretario de la Presidencia, Diego Cánepa, destacó la potenciación del polo naval uruguayo para complementar las necesidades de Brasil en materia de barcos para la explotación de gas y petróleo y el fortalecimiento energético uruguayo, con inversiones brasileñas en parques eólicos en Uruguay, entre otros. Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/visita-mujica-brasilia-incluire-firma-acuerdos-profundizar-lazos-comerciales>>.

¹⁶² Por su parte, el ministro de Industria, Energía y Minería Roberto Kreimerman detalló los avances en el proyecto para colocar fibra óptica submarina y el impulso a la televisión digital bajo la norma japonesa-brasileña. Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/acuerdo-uruguay-brasil>>.

¹⁶³ Ver: <medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_F064/comunicado.pdf>.

¹⁶⁴ Ídem.

automotriz; naval –construcción de embarcaciones y navipiezas en Uruguay–, petróleo y gas; financiamiento de la energía eólica; y comunicación e información –software y TV digital.^{165 166}

El 7 de setiembre de 2012, el ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, recibió a empresarios y trabajadores, instancia en la que presentó las propuestas preliminares del Gobierno en el marco del Grupo de Alto Nivel (GAN) de Libre Circulación de Bienes y Servicios. La propuesta de la cancillería uruguaya consistió en establecer, a corto plazo, una comisión bilateral de subsecretarios, con el objetivo de profundizar la relación comercial bilateral, en particular, las dificultades de acceso a mercados, y facilitar el comercio bilateral de mercaderías y los procedimientos de productos sujetos a vigilancia sanitaria, entre otros. A mediano plazo, crear un grupo de eliminación del doble cobro de aranceles. A largo plazo, consolidar la ampliación del mercado, en servicios, y a coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales para asegurar las condiciones adecuadas de competencia y, como consecuencia, atraer inversiones.^{167 168}

El 24 de setiembre de 2012, el secretario de Presidencia, Alberto Breccia, informó que la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, vetó una ley federal que implicaba el aumento en los aranceles para la importación de arroz, trigo y harina de trigo de Uruguay. Breccia destacó este hecho como un ejemplo de los logros en el relacionamiento con Brasil, tras el trabajo realizado por el GAN.¹⁶⁹

El jueves 27 de setiembre, se reunió en Brasil el Comité Automotriz Bilateral. El director de Industrias, Sebastián Torres, informó sobre la nueva política automotriz de Brasil, que sería implementada en 2013. Brasil se comprometió a seguir manteniendo la preferencia para el ingreso de automóviles y autopartes desde Uruguay.^{170 171}

El 7 de diciembre de 2012, previo a la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, Dilma Rousseff recibió en el Palacio de Planalto al presidente José Mujica.¹⁷² Tras el encuentro bilateral, se emitió un comunicado conjunto sobre los avances del Grupo de Alto Nivel Brasil-Uruguay.¹⁷³ En particular, el subgrupo de Comunicación e Información elaboró el plan de acción, con iniciativas en las áreas de TV

¹⁶⁵ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/conferencia-prensa-ministro-industria-kreimerman-pimentel-brasil-05-setiembre>>.

¹⁶⁶ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/brasil-uruguay-industrias>>.

¹⁶⁷ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reunion-gan-cancilleria-camaras-empresariales-pit-cnt>>.

¹⁶⁸ La lista de propuestas para avanzar en la consolidación del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible y la integración en el marco del GAN fue entregada por el canciller uruguayo, Luis Almagro a su par de Brasil, Antonio Patriota el 5 de octubre de 2012. Ver: <[http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad,O.es,0.PAG;CONC;128;2;D;encuentro-entre-el-canciller-almagro-y-el-canciller-patriota-en-rio-de-janeiro;3.PAG](http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad,O.es,0.PAG;CONC;128;2;D;encuentro-entre-el-canciller-almagro-y-el-canciller-patriota-en-rio-de-janeiro;3.PAG;)>.

¹⁶⁹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/dilma-rousseff-veto-ley-aumenta-aranceles-arroz-trigo-harina-uruguay>>.

¹⁷⁰ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/automotriz>>.

¹⁷¹ El 30 de octubre de 2012 la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, firmó el decreto n° 7.831 que incorpora el Protocolo 70, el cual mejora la redacción del Acuerdo sobre Política Automotora Común entre Brasil y Uruguay. En tal sentido, establece con mayor precisión el procedimiento de certificación de origen. La decisión habilita las exportaciones de vehículos con un menor porcentaje de componentes regionales de lo originalmente previsto: los modelos que ya se estaban produciendo pasan a ser exportados con un mínimo de 30% de contenido regional, debiendo alcanzar un 50% en un plazo de cinco años. De esta forma, cada empresa puede exportar hasta 20.000 unidades al año libres de arancel. Al respecto ver: *La República*, Montevideo, 31/10/2012; <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lifan-brasil>>.

¹⁷² Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-rousseff-encuentro-bilateral-cumbre-mercosur-planalto>>.

¹⁷³ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/avances-gan>>.

digital, radiodifusión, contenidos digitales creativos, inclusión digital e interconexión de redes. El subgrupo de libre circulación de personas elaboró el plan de acción para promover por etapas, en ocho años, la libre circulación entre los dos países y asegurar el derecho recíproco a la residencia y la igualdad de condiciones para el acceso a trabajo, salud y educación. El subgrupo de libre circulación de bienes y servicios acordó promover medidas de corto, mediano y largo plazo, destinadas a promover la fluidez del intercambio y la ampliación del comercio bilateral.¹⁷⁴ También se firmó un memorándum de entendimiento entre el *Instituto Nacional de Metrología, Qualidade e Tecnologia* (INMETRO) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). El subgrupo de integración productiva avanzó en la formulación de su plan de acción, con iniciativas en los sectores: naval, de petróleo y gas, automotor, de biotecnología y nanotecnología, y de energía eólica.¹⁷⁵ El subgrupo de Ciencia, Tecnología e Innovación avanzó en las iniciativas de cooperación en las áreas de implementación de la plataforma de *e-learning* para formación de recursos humanos en tecnologías de información y comunicación; interconexión de redes académicas y uso de telemedicina; y fortalecimiento de la cooperación en el área de innovación agropecuaria. El subgrupo de Integración de la Infraestructura de Transportes informó la finalización de las obras que permitirían retomar la interconexión ferroviaria Brasil-Uruguay¹⁷⁶ y la continuación de los proyectos de Hidrovía Uruguay-Brasil, el segundo puente sobre el río Yaguarón y la restauración del Puente Internacional Barón de Mauá.¹⁷⁷

En el marco del GAN, con el objetivo de asegurar la fluidez del intercambio comercial bilateral y promover la ampliación y profundización del comercio de bienes y servicios, con especial atención en las asimetrías, el 11 de marzo de 2013, Brasil y Uruguay firmaron un Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 2.¹⁷⁸ Este establece la sustitución de la Comisión de Monitoreo de Comercio por la Comisión de Comercio Bilateral Uruguay-Brasil (CCB). A esta comisión se le incorpora un mecanismo de consultas permanentes con formato y plazos establecidos para la resolución de dificultades de acceso al mercado.^{179 180} Se agregan a los procedimientos de consultas en

¹⁷⁴ Entre otros dispositivos, el acuerdo del subgrupo de libre circulación de bienes y servicios prevé el fortalecimiento de los mecanismos de consulta y de facilitación del comercio bilateral; la ampliación de la cooperación entre los sistemas nacionales de control, inspección y certificación; y procedimientos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias. En este contexto se decidió desarrollar una propuesta de agenda bilateral de mediano y largo plazo a ser acordada antes de marzo de 2013, cuyos objetivos de mediano plazo serían alcanzados antes de diciembre de 2014. En reuniones previas este grupo de trabajo acordó trabajar en el corto plazo en las áreas de Objetivos e Institucionalidad, Mecanismos de Consulta Bilaterales, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Productos sujetos a Vigilancia sanitaria, Reglamentos Técnicos y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad, Procedimientos Aduaneros simplificados y Mecanismo para Dirimir Divergencias. Ver: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad,O.es,0,PAG;CONC;128;2;D;avances-en-el-grupo-de-alto-nivel-brasil-uruguay;3;PAG;>> <http://www.mef.gub.uy/documentos/20121113_comunicado.pdf>.

¹⁷⁵ Ver también resultados de reunión del Subgrupo de integración Productiva del 25 y 26 de octubre de 2012 en: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad,O.es,0,PAG;CONC;128;2;D;avances-en-el-grupo-de-alto-nivel-brasil-uruguay;3;PAG;>> y Comunicado Conjunto de reunión del 12/11/2012 en: <http://www.mef.gub.uy/documentos/20121113_comunicado.pdf>

<<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/uruguay-brasil-gan>>.

¹⁷⁶ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/interconexion-ferroviaria-brasil>>.

¹⁷⁷ Ver: <http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G606/Com_Uruguay_Brasil.pdf>.

¹⁷⁸ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2013/07/mrree_2883.pdf>.

¹⁷⁹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/alvaro-ons-protocolo-71>>.

¹⁸⁰ La Comisión (CCB) se encargará de todo el comercio bilateral de bienes y servicios. Deberá solucionar dificultades legales, normativas y operacionales puntuales relativas al acceso a mercados; el establecimiento de procedimientos de

materia de reglas de origen y defensa comercial del MERCOSUR algunos aspectos puntuales que permiten un mejor funcionamiento del sistema. En materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, y de reglamentos técnicos y de procedimientos de evaluación de la conformidad, el objetivo es el reconocimiento de ambos países de los mecanismos de evaluación emanados de organismos competentes de cada Parte, para facilitar el comercio. Finalmente, el protocolo establece un mecanismo de facilitación del comercio de bienes mediante la creación de un procedimiento expedito de despacho aduanero, que requiere de una reglamentación posterior para su implementación.¹⁸¹

El 23 de abril de 2013, en un encuentro con empresarios de la Cámara uruguayo-brasileña, el presidente Mujica, dijo que como el MERCOSUR está congelado, Uruguay y Brasil van a

“hacer un experimento, para demostrarle al resto de América Latina que la integración verdadera y penetrante da beneficios mutuos. Solamente por la vía del ejemplo y no del discurso poder concitar que los latinoamericanos rompamos las barreras culturales históricas de haber vivido encerrados en nuestros respectivos puertos. (...) Este es el desafío que nos planteamos, para que la Argentina y el resto de América Latina agarre coraje”¹⁸².

El 21 de mayo de 2013, se realizó en Brasilia una nueva reunión del subgrupo de Integración de Infraestructura de Transportes del Grupo de Alto Nivel Brasil-Uruguay. En esta se acordó un cronograma tentativo de trabajo para la construcción del segundo puente sobre el río Yaguarón, que contempla la finalización de las obras en 2015 para el lado uruguayo, y en 2017, del lado brasileño. Con respecto a la reforma del Puente Internacional Barón de Mauá, se previó que en marzo de 2016 se concluyan las obras. Otro de los temas incluidos en la agenda de la reunión fue la conexión ferroviaria Brasil-Uruguay. En este aspecto, se acordó el reinicio de la interconexión ferroviaria entre Brasil y Uruguay por el paso Rivera-Santana do Livramento –a través de la reactivación del trecho ferroviario Livramento-Cacequi/RS. La delegación uruguayana informó que el tramo Montevideo-Rivera está en condiciones de funcionamiento, y que el proyecto para la segunda fase de las obras se financiaría con recursos del FOCEM. Otro de los temas tratados fue la Hidrovía Uruguay-Brasil, sobre la cual Brasil informó la realización del dragado entre agosto y noviembre de 2014, y Uruguay se comprometió a presentar un cronograma tentativo para el dragado de los ríos Cebollatí y Tacuarí, y de las terminales portuarias a construirse en esos ríos. Por otra parte, Uruguay informó los avances con relación al puerto de aguas profundas en Rocha¹⁸³ y la internacionalización del aeropuerto de Rivera.¹⁸⁴

consulta en materia de origen, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias; y el establecimiento de un procedimiento expedito de despacho aduanero.

Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/comision-comercio-uruguay-brasil>>
<http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_H653/uru_bra.pdf>.

¹⁸¹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/alvaro-ons-protocolo-71>>.

¹⁸² Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/mujica-brasileros-almuerzo>>.

¹⁸³ El 5 de setiembre de 2012, el presidente de la comisión interministerial del Puerto de Aguas Profundas, Pedro Buonomo, luego de una reunión mantenida con una delegación brasileña liderada por el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de ese país, Fernando Pimentel, informó que el representante brasileño expresó el interés estratégico de su país por el proyecto, y su gobierno entiende que es un proyecto complementario con el sistema de puertos brasileño. Pimentel le planteó la posibilidad de que el Banco de Financiamiento de Brasil participe del negocio. Ver:

<<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reunion-ministro-brasil-puerto-aguas-profundas>>.

¹⁸⁴ Ver: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?l.inicio.ampliacion-ppal2.O.es.0.PAG:CONC:1961:11:D:uruguay-y-brasil-avances-en-integracion-de-infraestructura:5:PAG:>>> <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/grupo-de-alto-nivel-reunion-en-brasilia>>.

El 9 de julio de 2013, se realizó una reunión en Brasilia –previo a la Cumbre de MERCOSUR– presidida por los cancilleres de Uruguay y Brasil, para coordinar el estado de situación y plenario del Grupo de Alto Nivel Uruguay-Brasil. En la reunión se firmó un acuerdo sobre residencia permanente con el objetivo de alcanzar la libre circulación de personas entre ambos países¹⁸⁵ y un acuerdo sobre simplificación de legalizaciones en documentos públicos.¹⁸⁶ Por otra parte, se emitió un comunicado conjunto, el cual informa la aprobación del Plan de Acción para el Desarrollo Sustentable y la Integración Uruguay-Brasil que deberá ejecutar el Grupo de Alto Nivel.¹⁸⁷ ¹⁸⁸ El ministro de Relaciones Exteriores uruguayo, Luis Almagro, señaló, previo a la reunión, respecto al relacionamiento con Brasil:

*"es una nueva relación paradigmática que se realiza dentro del marco del MERCOSUR pero en un vínculo bilateral de profundización sustancial y estratégico de nuestra relación con Brasil"*¹⁸⁹. Respecto del acuerdo de residencia, el canciller uruguayo señaló: *"estamos transformando algo que era absolutamente engorroso y que demoraba mucho en un trámite rápido. (...) Es el tratado de integración más importante que hemos hecho, porque le da sentido práctico a la libre circulación de personas"*¹⁹⁰.

El 21 de octubre de 2013, el presidente José Mujica, junto al ministro Luis Almagro, recibió en Montevideo al canciller de Brasil, Luiz Alberto Figueiredo, en su primera visita a Uruguay. En la reunión se discutieron temas de la agenda bilateral, del Grupo de Alto Nivel y de las negociaciones MERCOSUR-UE. Luego de la reunión, el canciller Almagro expresó que

*"el funcionamiento del GAN ha sido excelente para resolver temas puntuales para proyectar los esquemas de integración con una lógica nueva en la cual tenemos la mayor parte de los problemas resueltos de antemano"*¹⁹¹. Por su parte, el canciller de Brasil dijo que *"hubo una coincidencia muy fuerte sobre el impulso a la agenda de negociaciones extra-regionales del MERCOSUR, en especial con la Unión Europea"*¹⁹², ambos países declararon tener pronta su propuesta de negociación para ser presentada en diciembre de 2013.

El 6 y 7 de noviembre de 2013, el canciller Almagro recibió al gobernador de Río Grande do Sul, Tarso Genro, y al secretario general de Relaciones Exteriores de Brasil, Eduardo dos Santos, en el marco de la Reunión de Alto Nivel de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo

¹⁸⁵ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/proyecto-ley-aprobacion-libre-circulacion-personas-uruguay-brasil>> <archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/09/mrree_522.pdf>.

¹⁸⁶ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/11/mrree_672.pdf>.

¹⁸⁷ Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3518&catid=42&Itemid=280&lang=pt-br>.

¹⁸⁸ El 20 de setiembre de 2013, en el marco del GAN, se reunió en Montevideo el sub-grupo de trabajo de libre circulación de bienes y servicios. En la reunión se discutieron 4 proyectos contenidos en el Plan de Acción del subgrupo: el acuerdo de libre circulación de bienes y servicios; la armonización de los plazos y protocolos aplicados al despacho y transporte de mercancías en la frontera; la implementación de cadenas logísticas seguras y la reglamentación de procedimiento de controles mínimos en el despacho de comercio bilateral; y, por último, la profundización del proyecto de libre circulación de bienes y servicios asociado al sub-grupo de trabajo. Ver: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad.O.es.0.PAG:CONC;128;2:D:reporte-y-avances-del-grupo-de-alto-nivel-uruguay-brasil;2:PAG;>>.

¹⁸⁹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/canepa-consejo-ministros-1-julio-rendicion-udel-ar-anequiparacion-incremento>>.

¹⁹⁰ Ver: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-brasil-acuerdan-facilitar-residencia-visa.html>>.

¹⁹¹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/cancilleres-uruguay-brasil-resaltaron-labor-grupo-alto-nivel-integracion>>.

¹⁹² Ídem.

Uruguay-Brasil. El encuentro permitió la firma del convenio Saneamiento urbano integrado Aceguá-Brasil y Aceguá-Uruguay, proyecto parcialmente financiado por el FOCEM.^{193 194}

El 10 de noviembre de 2013, el presidente Mujica, acompañado por el canciller, se reunió con su par de Brasil, Dilma Rousseff, en Brasilia. En la ocasión se analizaron los avances del Grupo de Alto Nivel, la continuidad de la misión de paz de la ONU en Haití (MINUSTAH) y las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la UE.¹⁹⁵ Al regresar de su viaje, en su audición radial, Mujica destacó que Brasil expresó su interés en financiar parcialmente el puerto de aguas profundas (PAP) a través del FOCEM. Definió la iniciativa como “una verdadera propuesta de integración regional” y profundizó: “tenemos la voluntad política de ofrecer una terminal a Paraguay (...) y esperamos la presencia de otros países del MERCOSUR”¹⁹⁶. Con respecto a las negociaciones con la UE, el presidente dijo:

“Señalamos que nuestro interés es acompañar la propuesta de Brasil, porque es obvio que para la UE lo más importante a considerar es el mercado brasileiro. (...) Nuestro deber es negociar ya y en conjunto con Brasil, porque de lo contrario, si Brasil arreglara o conviniera por su lado, y nosotros quedamos a la espera como un escalón sucesivo, corremos el alto riesgo, tanto nosotros como Paraguay de quedar colgados”¹⁹⁷.

El 20 de noviembre de 2013, el vicepresidente de la República, Danilo Astori, destacó la importancia para el MERCOSUR de llegar a un acuerdo con la Unión Europea. Astori señaló que Brasil y Uruguay lo están impulsando “a velocidad superior” que Argentina por razones que tienen que ver con las diferencias de enfoque de inserción internacional de cada país.¹⁹⁸

El 16 de mayo de 2014, en ocasión de la II Reunión Plenaria del Grupo de Alto Nivel Uruguay-Brasil, realizada en Montevideo, el ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Luis Almagro, y el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Luiz Alberto Figueiredo Machado, actualizaron el Plan de Acción para el Desarrollo Sustentable y la Integración Uruguay-Brasil.¹⁹⁹ Con el fin de facilitar los procedimientos para el despacho aduanero,²⁰⁰ se avanzó en la negociación de los aspectos pendientes del 71.º Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N.º 2, firmado el 11 de marzo de 2013, referidos a los procedimientos administrativos para el intercambio comercial

¹⁹³ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/saneamiento-acegua>>.

¹⁹⁴ El director de Asuntos Fronterizos de la Cancillería uruguaya, Daniel Bentancur, en la ocasión señaló que una vez al año se realiza una reunión para repasar la agenda fronteriza. Al respecto profundizó “nuestro país tiene una agenda de dos velocidades compartida con Brasil que tiene que ver con los acuerdos que se siguen en el Grupo de Alto Nivel (GAN) presidido por los subsecretarios de ambos países y a su vez una agenda concomitante con Rio Grande do Sul, en cuanto a temas de frontera”. Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/ran-reunion-alto-nivel-uruguay-brasil-tarso-genro-almagro>>.

¹⁹⁵ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/canepa-mujica-rouseff>>.

¹⁹⁶ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-m24-viernes-16-noviembre>>.

¹⁹⁷ Ídem.

¹⁹⁸ Danilo Astori dijo que en el marco de negociación “se está explorando la posibilidad de realizar el acuerdo a más de una velocidad. La más alta la que desean Brasil Uruguay y yo diría que también Paraguay. La más baja, se supone que es la de Argentina que practica un enfoque muy proteccionista. Tiene una lista de liberalización de productos, me refiero a las restricciones arancelarias que es la más pequeña de todas”. Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/astori-destaco-acuerdo-ue-mercosur>>.

¹⁹⁹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/cancilleres-uy-brasil#contenido>>.

²⁰⁰ Ver: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/Prensa.nsf/vbusquedaComunicadosweb/E73DA56AE5443BC403257CDE004F9D11>>.

expedito.²⁰¹ Se suscribió un acuerdo naval y *offshore*²⁰² (exploración y prospección mar adentro) orientado a promover la integración productiva en estos sectores al considerar a los bienes y servicios del socio como contenido nacional.²⁰³ Finalmente, se firmó un memorándum de entendimiento entre las instituciones de previsión social de Uruguay y Brasil para el intercambio de información, con el fin de acelerar el reconocimiento de derechos previsionales de los migrantes de ambos países, y se acordó profundizar la cooperación técnica sobre asuntos socio-laborales.²⁰⁴

El 7 de agosto de 2014, Brasil respaldó expresamente la candidatura del canciller de Uruguay, Luis Almagro, para ocupar el cargo de Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), postulación que Uruguay anunció en julio.²⁰⁵

El 23 de setiembre de 2014, el presidente, José Mujica, y el vicepresidente, Danilo Astori, recibieron al vicepresidente de Brasil, Michel Elias Temer, en Montevideo. En el encuentro trataron el estado de las relaciones bilaterales, la integración regional, la necesidad de fortalecer la hidrovía y el comercio entre ambos países. Temer se comprometió a acelerar los trámites para internalizar el acuerdo ya suscrito para la reciprocidad tributaria de aranceles de los productos de las zonas francas, cuya internalización Uruguay había concretado previamente.²⁰⁶

El 25 de setiembre de 2014, en Montevideo, se celebró una reunión en el marco del Subgrupo de Trabajo de Libre Circulación de Bienes y Servicios del Grupo de Alto Nivel Uruguay-Brasil (GAN), coordinada por el subsecretario de Relaciones Exteriores, Luis Porto, y el secretario ejecutivo del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Ricardo Schaefer. En el encuentro se acordaron dos planes de trabajo. El primero referido a la internalización en ambos países de los protocolos firmados en el ámbito del Grupo de Alto Nivel.²⁰⁷ Con el fin de profundizar la libre circulación de bienes y servicios se acordó desarrollar un segundo plan de trabajo, que incluye dos estudios para evaluar la realidad del comercio bilateral y un estudio para identificar cadenas productivas regionales, a ser realizado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Se planteó la posibilidad de incorporar el sector de las TIC en los estudios para

²⁰¹ 73° Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 2.

²⁰² 74° Protocolo Adicional al ACE N° 2. En:

<<http://www.uniondeexportadores.com/Documentos%20generales/downloadables/Protocolo%20Adicional%20ACE%202%20naval.pdf>>.

²⁰³ El acuerdo Naval y Offshore tiene una vigencia de diez años con posibilidad de prórroga hasta que se establezca la política naval y offshore del MERCOSUR. La certificación de contenido local debe efectuarse por una empresa certificadora actuante en Brasil y en Uruguay, con el sello de certificación de un técnico acreditado ante la autoridad competente del país importador. Para dirimir posibles controversias en su aplicación el Protocolo prevé la instauración de un Comité Naval y Offshore Bilateral. Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/acuerdo-naval-uruguay-brasil>>.

²⁰⁴ Ver: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad,O.es.0.PAG:CONC:128;2:D:ii-reunion-plenaria-del-grupo-de-alto-nivel-uruguay-brasil;2;PAG;>>.

²⁰⁵ Ver: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/afiledownload?1.1.778.O.S.0.27102%3BS%3B1%3B519>>.

²⁰⁶ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/visita-temer-mujica>>.

²⁰⁷ Estos acuerdos son: la Reglamentación del Capítulo VI de los Procedimientos Administrativos para el Intercambio Comercial Expedito del 71° Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 2 (73° Protocolo Adicional al ACE N° 2); el 72° Protocolo Adicional al ACE N° 2 para el comercio bilateral de Zonas Francas; y el 74° Protocolo Adicional al ACE N° 2 acuerdo naval y offshore bilateral.

determinar acciones a desarrollar para el establecimiento de un mercado ampliado. Asimismo, se acordó la instalación de la Comisión de Comercio Bilateral, para profundizar las relaciones comerciales entre los dos países y resolver eventuales dificultades. Finalmente, se suscribió el Acta del Acuerdo sobre Política Automotriz Común Uruguay-Brasil.²⁰⁸

Proceso de integración regional MERCOSUR durante la presidencia de Tabaré Vázquez en Uruguay

Al finalizar la presidencia pro t mpore del MERCOSUR, en diciembre de 2005, en Uruguay reinaba el escepticismo con respecto al futuro del bloque, debido al lento avance en los temas planteados y la creciente bilateralidad en el tratamiento de los temas del MERCOSUR por Argentina y Brasil.²⁰⁹ En este sentido, el presidente Vázquez, en la cumbre realizada en Montevideo en diciembre de 2005, señaló:

*"El MERCOSUR somos todos, (...) aquí en torno a esta mesa puede haber acuerdos y desacuerdos, lo que no puede haber es (...) definiciones por debajo de la mesa o definiciones lejos de esta mesa". Los asuntos del MERCOSUR hoy son asuntos de sus cuatro socios, por lo tanto, asuntos tales como aquellos que refieren al comercio o a la libre circulación de personas dentro del bloque regional han de ser considerados en las instancias correspondientes del mismo, porque el MERCOSUR no es una jaula de oro*²¹⁰.

La principal crítica del gobierno uruguayo se refería a la insuficiente profundización de la unión aduanera. En este contexto ganó espacio en el gobierno la percepción de que el bloque constituía un freno para el desarrollo comercial del país. Sin embargo, es importante destacar algunos acuerdos durante este período. Con respecto a la negociación con la Unión Europea, en setiembre de 2005, luego de un año de estancamiento, se acordó un relanzamiento de las negociaciones del tratado de libre comercio, estableciendo una hoja de ruta para resolver las diferencias existentes entre ambos bloques.²¹¹ Las perspectivas de ampliación de los miembros del bloque, por la aprobación de la solicitud de Venezuela para incorporarse como miembro pleno del MERCOSUR, significaron un avance para el gobierno uruguayo, como estrategia para romper la "hegemonía" establecida por Argentina y Brasil.²¹² La aprobación por parte del MERCOSUR del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR²¹³ constituyó un importante progreso institucional del bloque para ampliar la participación ciudadana en el ámbito regional. La aprobación por el Consejo del Mercado Común (CMC) del

²⁰⁸ Ver: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-ppal2.O.es.0.PAG:CONC;1961;39;D:reunion-en-el-marco-del-subgrupo-de-trabajo-de-libre-circulacion-de-bienes-y-servicios-del-grupo-de-alto-nivel-uruguay-brasil-gan:2:PAG:>>>
<<http://www.mrree.gub.uy/frontend/afiledownload?1,1,778,O.S.O.27337%3BS%3B2%3B351.>>>

²⁰⁹ La incorporación a la normativa de los países de los acuerdos alcanzados y la eliminación de las barreras a la libre circulación de bienes, el avance en la agenda externa del bloque con la firma de acuerdos de libre comercio, el desarrollo de políticas macroeconómicas comunes y la incorporación de la participación ciudadana en el bloque habían sido algunos de los temas priorizados por la Presidencia Pro T mpore de Uruguay (PPTU).

²¹⁰ *La República*, Montevideo, 10/12/2005.

²¹¹ *La República*, Montevideo, 3/07/2005. *El País*, Montevideo, 3/07/2005.

²¹² *El País*, Montevideo, 17/11/2005. Ver: Decisión CMC N  29/05.

²¹³ Ver: Decisión CMC N  23/2005.

reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)²¹⁴ significó un progreso respecto al tratamiento de las asimetrías de la región, cuyos principales beneficiarios serían los socios menores. El establecimiento de un programa para la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera también era un asunto reclamado por Uruguay.²¹⁵

En un contexto de alejamiento de Brasil y de confrontación creciente con Argentina por la instalación de dos plantas de celulosa en la zona limítrofe con este país, el 5 de enero de 2006, el ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, anuncia el inicio de conversaciones informales con el gobierno de EE.UU. para negociar un Tratado de Libre Comercio. Mientras que el canciller de Brasil reaccionó ante esta posibilidad, advirtiendo que si Uruguay negociaba un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en forma unilateral, debería dejar el MERCOSUR.²¹⁶ Los presidentes de Argentina y Brasil, el 18 de enero de 2006, en Brasilia, fueron más cautos en sus declaraciones. Néstor Kirchner afirmó:

"En Paraguay y Uruguay se fortalecen posturas críticas al MERCOSUR por lo que consideran como falta de atención a las asimetrías"²¹⁷, agregando que "Si entre la Argentina y Brasil no podemos darle a Uruguay lo que Uruguay necesita, no está mal que ellos firmen un tratado con los Estados Unidos. No queremos estados gendarmes. Le dije a Lula que teníamos que ser flexibles y él me respondió que estaba de acuerdo"²¹⁸, afirmó Kirchner. Por su parte, Luiz Inácio Lula da Silva señaló: "Tenemos conciencia de nuestras responsabilidades en la integración regional, queremos que nuestros socios del bloque estén activamente implicados en esos proyectos"²¹⁹.

El 1.º de febrero de 2006, en otro gesto de creciente bilateralismo del tratamiento de los temas de comercio subregionales, para hacer frente a las asimetrías comerciales existentes entre ambos países y ante el creciente déficit del comercio bilateral de Argentina con respecto a Brasil, ambos países firman un protocolo que establece un mecanismo de aplicación de salvaguardias, conocido como Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC).²²⁰ Acuerdo que sería posteriormente criticado en Uruguay. Al respecto el ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, declaró en mayo de 2006:

"Un bloque de integración no puede aceptar que dos países, los más poderosos económicamente, realicen acuerdos, como el reciente de adaptación competitiva, originando desvíos de comercio e inversión, que perjudican a Uruguay y Paraguay"²²¹.

El 16 de marzo de 2006, el ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, en una entrevista concedida a la *British Broadcasting Corporation* (BBC), se mostró crítico sobre el estado del proceso

²¹⁴ Ver: Decisión CMC N° 24/2005.

²¹⁵ Ver: Decisión CMC N° 37/2005.

²¹⁶ El canciller Celso Amorim declaró *"Sería imposible que un socio del MERCOSUR negocie individualmente acuerdos comerciales, a menos que pretenda dejar el bloque, decisión sobre la cual no fuimos informados"*. *La República*, Montevideo, 12/01/2006.

²¹⁷ *El País*, Montevideo, 19/01/2006.

²¹⁸ *El País*, Montevideo, 21/01/2006.

²¹⁹ *El País*, Montevideo, 19/01/2006.

²²⁰ Este mecanismo tiene por objeto reparar el daño importante o prevenir la amenaza de daño importante a una rama de producción de un Estado Parte causado por el aumento sustancial de las importaciones de un determinado producto originario de un Estado Parte, en un período de tiempo relevante. Dicho mecanismo, además, se articula con un Programa de Adaptación Competitiva (PAC) cuyo objeto será la integración productiva y adaptación competitiva de la rama de producción afectada. Al respecto ver: <<http://www.grupoproa.org.ar/docs/Protocolo-Adicional-MAC-PAC.pdf>>.

²²¹ *La República*, Montevideo, 25/05/2006.

de integración regional y sobre el relacionamiento de Uruguay con sus vecinos. En este sentido, con respecto al MERCOSUR, señaló que

“tanto la zona de libre comercio como la unión aduanera están funcionando de manera muy imperfecta, muy incompleta, muy perforada. No hay coordinación de políticas económicas entre los cuatro países. Hay profundas asimetrías entre las economías mayores y las más pequeñas, entre Brasil y Argentina por un lado, y Uruguay y Paraguay por otro”²²². Con respecto a Brasil y Argentina, afirmó que el conflicto por las plantas de celulosa “hiere los aspectos más esenciales de un proyecto de integración”²²³. Astori sostuvo que “uno de los problemas más graves que tiene MERCOSUR es una conducta crecientemente bilateral entre Brasil y Argentina que perjudica a las economías pequeñas. (...) Brasil es el líder natural de este proyecto (MERCOSUR) por su tamaño, por su importancia, no termina de asumir este liderazgo”²²⁴.

El 19 de abril de 2006, los presidentes de Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela -en calidad de invitado-, se reunieron en Asunción, para tratar aspectos de integración energética y física. En la ocasión, firmaron un Memorándum de Entendimiento sobre Integración Energética y Física que incluyó dos proyectos principales: la construcción de un gasoducto para llevar gas boliviano a Paraguay y Uruguay, y el desarrollo de la Hidrovía Paraná-Paraguay (Puerto Cáceres-Nueva Palmira). El presidente uruguayo, en alusión a un proyecto de megagasoducto que uniría Venezuela, Brasil y Argentina, acordado entre estos tres países, le transmitió al presidente venezolano, Hugo Chávez, que *“Uruguay no vio con buenos ojos que los grandes países quisieran resolver por sí mismos el desarrollo energético de la región y comunicar luego a los chicos cómo sería y qué sería”²²⁵.*

El jueves 4 de mayo de 2006, el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, y de Uruguay, Tabaré Vázquez, se reunieron en el Salón Oval de la Casa Blanca.²²⁶ Los presidentes acordaron explorar posibles caminos para incrementar el comercio entre los dos países, en el seno de la Comisión Mixta Uruguay-Estados Unidos para el tratamiento del comercio e inversiones.²²⁷ En una entrevista concedida luego del encuentro, el presidente Vázquez afirmó que el MERCOSUR *“sigue siendo una prioridad estratégica para Uruguay. Pero no este MERCOSUR, que no le sirve a Uruguay como tampoco a Paraguay”*. Ante la pregunta de si considera pasar a ser miembro asociado del bloque y buscar un TLC con Estados Unidos, Vázquez declara: *“Nosotros no queremos llegar a eso. Pero obligado cualquiera pelea”²²⁸.*

En el discurso de cierre de la Cumbre de MERCOSUR, realizada en Córdoba en julio de 2006, al asumir la presidencia pro t mpore del bloque, el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, reiteró la posición de Brasil de hacer concesiones a los socios menores del bloque.²²⁹ El ministro de Economía

²²² Ver: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4841000/4841670.stm>.

²²³  dem.

²²⁴  dem.

²²⁵ *La República*, Montevideo, 20/04/2006.

²²⁶ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/05/2006050402.htm>>.

²²⁷ *El País*, Montevideo, 05/05/2006.

²²⁸ Ver:

<http://www.jorgegestoso.com/Entrevistas_Interviews/El%20problema%20con%20Argentina%20es%20una%20pesadilla.htm>.

²²⁹ El presidente de Brasil afirmó: *“Estamos dispuestos a realizar un debate amplio e profundo sobre os desafios do Mercosul e, em particular, sobre as necessidades especiais das economias menores do nosso bloco. Estou certo de que podemos chegar a um novo pacto do Mercosul, que garanta um desenvolvimento equilibrado e assegure benefícios palp veis para todos. (...) O futuro do Mercosul*

uruguayo, Danilo Astori, señaló que la delegación uruguaya propuso, como forma de corregir las asimetrías, flexibilidad para que los socios pertenecientes a las economías relativamente más pequeñas puedan realizar negociaciones bilaterales fuera de la región, revisar el Arancel Externo Común (AEC) y profundizar las negociaciones colectivas externas del bloque, en especial con la Unión Europea (UE)

.²³⁰

El 8 de setiembre de 2006, el presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, se reúne con su par brasileño, Luiz Inácio *Lula* da Silva, en Río Grande Do Sul. El principal objetivo de la reunión fue informar al mandatario brasileño, en su calidad de presidente pro t mpore del MERCOSUR, acerca de las gestiones para intensificar la relación comercial con Estados Unidos. En este encuentro, el presidente uruguayo le entrega una Nota²³¹ en la que señala el incumplimiento de las metas de constitución de la unión aduanera y del mercado común; de la coordinación macroeconómica y de la integración productiva a través de políticas sectoriales; y de que el MERCOSUR se convirtiera en una plataforma para la inserción en el mundo. El presidente uruguayo plantea la necesidad de buscar alternativas y flexibilidades necesarias para compensar las asimetrías que perjudican a Uruguay. Entre ellas propone la eliminación del doble cobro del arancel, eliminar los obstáculos al comercio, la búsqueda de una mayor coordinación macroeconómica, modificar los niveles de AEC y reimpulsar la negociación externa mediante su flexibilización a través de la incorporación de las bilateralidades, sea en el marco de las negociaciones conjuntas o permitiendo negociaciones individuales para que Uruguay y Paraguay puedan explorar y avanzar con terceros países. El presidente brasileño le transmite su apoyo siempre que los eventuales acuerdos comerciales no dañen el "*corazón del MERCOSUR*", haciendo referencia al arancel externo común.²³²

En la Reunión del CMC, realizada en Brasilia el 15 de diciembre de 2006, la delegación de Brasil presentó dos propuestas relativas a la superación de las asimetrías. En primer término, propuso anticipar la entrada en vigor de la eliminación del doble cobro del arancel externo para Paraguay y Uruguay.²³³ En segundo término, propuso implementar con carácter temporario un régimen de origen diferenciado, capaz de estimular la implementación de programas sostenibles de industrialización y fortalecimiento económico de Paraguay y de Uruguay, aumentando los porcentajes de insumos de extrazona pasibles de merecer la calificación de bienes de origen hasta un setenta por ciento para el

dependerá de nossa capacidade de induzir investimentos produtivos dentro do bloco, com atenc o especial para as economias menores e para as regi es menos favorecidas. Devemos apoiar projetos industriais, tecnológicos e de infra-estrutura, superando nossos gargalos produtivos, para que todos se beneficiem do crescimento económico. Para tanto, refor aremos a coopera o regional no campo científico e tecnológico". En: <<http://imprensaacervo.planalto.gov.br/download/discursos/pr1241.doc>>.

²³⁰ *El País*, Montevideo, 22/07/2006.

²³¹ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/09/TEXTO_CARTA.PDF>.

²³² Ver: <<http://www.espectador.com/politica/77852/lula-de-acuerdo-con-que-uruguay-establezca-convenios-por-fuera-del-mercosur>>.

²³³ MERCOSUR/XXXI CMC/DT N  01/06. En:

<http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D032575C400626889&archivo=CMC_2006_ACTA02_ANE05_DT01_PT_DobleCobreAEC.doc>.

caso de Uruguay.²³⁴ La delegación de Brasil anunció su disposición a aplicar medidas unilaterales para facilitar el acceso al mercado brasileño de productos de los socios menores del MERCOSUR.²³⁵ El principal planteo del gobierno uruguayo, en cambio, fue la inacción del gobierno argentino ante el bloqueo de los puentes fronterizos, lo que supone, según Uruguay, la violación del art. 1.º del Tratado de Asunción y el incumplimiento del laudo arbitral del MERCOSUR del 6 de setiembre de 2005.²³⁶ Tanto Brasil como Argentina se opusieron a la inclusión del tema en la agenda del bloque.²³⁷

En la Cumbre presidencial del MERCOSUR, de mediados de enero de 2007, Argentina se opuso a las medidas propuestas por Brasil para la flexibilización de las reglas de origen y la eliminación del doble cobro del arancel externo común para Uruguay y Paraguay,²³⁸ con el argumento de que se corre el riesgo de transformar a la región en plazas ensambladoras de productos fabricados con componentes extrazona.²³⁹

En el marco de la Reunión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR, realizada en Paraguay el 22 de mayo de 2007, Uruguay presentó un documento, donde profundiza algunas propuestas del documento "Uruguay y el MERCOSUR", de diciembre de 2006, sobre el tratamiento de las asimetrías. En este documento se propone disminuir las restricciones a la expansión de la inversión productiva, derivadas de las distorsiones a las condiciones de competencia en el mercado regional y de las dificultades en el acceso a los mercados regionales y extrarregionales. Por otra parte, el documento relativiza la Unión Aduanera como instrumento de integración, en tanto no sea acompañado por un proceso sustentable de

“armonización de las políticas tributarias y de incentivos, que distorsionan las condiciones de competencia, y el acceso a terceros mercados a través de la negociación conjunta. Asimismo, una unión aduanera como instrumento de integración efectivo no es factible cuando algunos socios, como Uruguay, la perciben como un proceso de regionalismo abierto, y otros la entienden como un ámbito para implementar la sustitución de importaciones y el comercio administrado a escala regional”²⁴⁰.

El 27 de junio de 2007, el presidente Vázquez, al asumir la Presidencia pro t mpore del MERCOSUR, destacó entre las prioridades de esta, el cumplimiento del Tratado de Asunción, la eliminación del doble cobro del AEC, la revitalización de la negociación externa y la superación de las asimetrías en el bloque.²⁴¹ El canciller uruguayo, Reinaldo Gargano, subrayó la aprobación de los proyectos que se

²³⁴ MERCOSUR/XXXI CMC/DT N° 02/06. En:

<http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D032575C40062D15A&archivo=CMC_2006_ACTA02_ANE05_DT02_PT_TratoEspecialRegOrigen.doc>.

²³⁵ MERCOSUR/CMC/ACTA N° 02/06. En:

<http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D032575980071ED43&archivo=CMC_2006_ACTA02_PT.doc>.

²³⁶ Ver: Memorándum “URUGUAY Y EL MERCOSUR” Brasilia, 15 de Diciembre de 2006. En:

<http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2006/12/MEMO_XXXI_CM%20final.pdf>.

²³⁷ Ver: <<http://www.espectador.com/politica/85496/brasil-mantuvo-su-postura-el-mercosur-no-entra-en-reclamo-uruguayo>>.

²³⁸ *La república*, Montevideo, 18/01/2007.

²³⁹ *La república*, Montevideo, 20/01/2007.

²⁴⁰ Ver: MERCOSUR/V CMC EXT./DIN° 03/07, en:

<http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D0325759800725CFB&archivo=CMC_2007_ACTA01-Ex_ANE04_DI-03_ES_Asimetrias-Prop-Uy.doc>.

²⁴¹ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2007/06/2007062913.htm>.

habían presentado en el Fondo de Convergencia Estructural por parte de Uruguay, y la modificación de las reglas de origen para beneficiar a Uruguay y Paraguay.²⁴²

El 18 de diciembre de 2007, en la Cumbre del MERCOSUR, realizada en Montevideo, se firmó el primer tratado de libre comercio del bloque con un socio extrarregional, Israel. Acuerdo de un gran simbolismo para el desarrollo de la estrategia extrarregional del bloque, aspecto reclamado en varias ocasiones por Uruguay. En la ocasión, el presidente uruguayo señaló que el bloque debe plantearse qué desea construir con el objetivo de crear una unión aduanera. De esta forma, reiteró la posición uruguaya de flexibilizar los acuerdos dentro del bloque, para mejorar las competencias entre los pequeños países y resolver las asimetrías entre los socios.²⁴³

En la Cumbre del MERCOSUR, realizada en San Miguel de Tucumán el 30 de junio de 2008, el presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, volvió a señalar la importancia de avanzar en la eliminación de la doble tributación del AEC, así como la necesidad de flexibilidad para hacer posible el intercambio con terceros países y regiones.²⁴⁴ En su alocución reconoció la importancia del FOCEM para la superación de las asimetrías, y pidió trabajar en pos de una mayor complementariedad productiva.²⁴⁵ En esta reunión, Argentina y Brasil informaron sobre la implementación de un sistema bilateral de pago en monedas locales para las transacciones comerciales, iniciativa que eventualmente podría extenderse a los demás socios.²⁴⁶

El 28 de noviembre de 2008, en la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR, la ministra de Salud Pública uruguaya, María Julia Muñoz, suscribió un acuerdo con su par de Brasil, Dr. José Gomes Temporão, para permitir el acceso recíproco a brasileños y uruguayos a los servicios nacionales de salud en ambos lados de la frontera.²⁴⁷

En la Cumbre del MERCOSUR, desarrollada en Costa do Sauipe, Bahía, el 16 de diciembre de 2008, el presidente Tabaré Vázquez valoró la actitud integracionista del presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, y su firme posición para enfrentar las asimetrías, y el impulso a la promoción de la inversión y la implementación de los fondos de convergencia estructural. Oportunidad en la cual el presidente de Brasil anunció la duplicación de los montos que vuelca al Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del MERCOSUR.²⁴⁸

En la Cumbre de mandatarios del MERCOSUR, celebrada en Asunción el 23 de julio de 2009, el presidente Tabaré Vázquez asumió la presidencia pro t mpore del bloque. En la reunión, los reclamos uruguayos se refirieron a la bilateralizaci n del tratamiento de problemas comerciales entre los dos

²⁴² *El País*, Montevideo, 29/06/2007. *La República*, Montevideo, 30/06/2007.

²⁴³ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2007/12/2007121803.htm>>.

²⁴⁴ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2008/07/2008070101.htm>>.

²⁴⁵ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2008/07/2008070111.htm>>.

²⁴⁶ Ver: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D032575980071E884&archivo=CMC_2008_ACTA01_ES.doc>.

²⁴⁷ El acuerdo incluye internación en hospital y atención médica, y acceso a servicios tales como diálisis y pruebas de laboratorio. Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2008/12/2008120103.htm>>.

²⁴⁸ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2008/12/2008121608.htm>>.

socios mayores; a la continuidad del bloqueo de puentes desde Argentina, como obstáculo a la libre circulación de bienes y personas; y a las dificultades de algunos proyectos existentes para acceder a la financiación del FOCEM.²⁴⁹ Entre los resultados positivos de la cumbre se incluye el compromiso de Brasil de avanzar en la eliminación de la doble tributación del AEC para el intercambio bilateral. Se aprobó un acuerdo para la sustitución del dólar por monedas locales en el intercambio comercial, mecanismo que previó la incorporación de Paraguay y Uruguay durante 2010.²⁵⁰ Durante su presidencia pro t mpore, Uruguay consideró necesario avanzar en cinco ámbitos: comercio intrazona –la eliminación de las restricciones y el establecimiento de disciplinas para la aplicación de nuevas restricciones–, circulación de bienes de extrazona –eliminación del doble cobro del AEC–, asimetrías –Uruguay pidió la autorización para mantener regímenes especiales, como el de admisión temporaria–, negociación externa –Unión Europea (UE) y Sistema de Integración Centroamericano y del Caribe (Sica)– y proyectos estratégicos que incluyan políticas de incentivo. El Gobierno uruguayo reiteró la posibilidad de avanzar a distintas velocidades y de compromisos diferenciales, en el estrechamiento de relaciones de los socios con terceros países o bloques. También se informó la creación de una comisión técnica que propondría una reorganización institucional del acuerdo de integración, buscando simplificar la estructura institucional del bloque.²⁵¹

En la Cumbre del MERCOSUR realizada en Montevideo, el 7 y 8 de diciembre de 2009, Uruguay pas  la presidencia pro t mpore del bloque a Argentina. En el informe de su presidencia semestral, Uruguay defendió la necesidad de relanzar las negociaciones comerciales con la Unión Europea (UE) y con terceros países. *“Para Uruguay, el MERCOSUR no solo significa la continuidad del proceso de integración, sino una herramienta estratégica para potenciar su inserción en el sistema internacional”*, dijo el canciller uruguayo, Pedro Vaz.²⁵² Vaz destacó los esfuerzos realizados para evitar el doble cobro del AEC, la eliminación de las asimetrías y el fortalecimiento institucional.²⁵³ El presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en su alocución señaló la necesidad de eliminar la doble imposición del AEC, avanzar en la eliminación de las asimetrías, afianzando los mecanismos del FOCEM y desarrollando proyectos de integración productiva, y reforzar el sistema de pagos en monedas locales.²⁵⁴ En esta reunión se aprobó la prorrogación hasta 2016 de los regímenes de *drawback* y admisión temporaria para el comercio intrazona.²⁵⁵

²⁴⁹ Ver: Observatorio de Política Exterior Uruguay - N  153.

²⁵⁰ Decisión CMC N  09/2009.

²⁵¹ Observatorio de Política exterior Uruguay N  153.

²⁵² *El País*, Montevideo, 8/12/2009.

²⁵³ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2009/12/2009120802.htm>>.

²⁵⁴ Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2009/12/2009120807.htm>>.

²⁵⁵ Decisión CMC N  20/2009.

Proceso de integración regional MERCOSUR: durante la presidencia de José Mujica en Uruguay

El 1.º de marzo de 2010, en su discurso a la Asamblea General del Poder Legislativo, el presidente José Mujica reafirmó su actitud integracionista, por encima de los cuestionamientos al MERCOSUR.²⁵⁶

En la Cumbre del MERCOSUR, realizada en San Juan los días 2 y 3 de agosto de 2010, se lograron avances importantes en el desarrollo de algunos temas significativos para el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, que habían quedado sin resolución cuando se aprobó el AEC en 1994, en Ouro Preto. En este sentido, se destacan los avances con respecto al proceso de eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera,²⁵⁷ la aprobación del Documento Único Aduanero del MERCOSUR,²⁵⁸ del Manual de Procedimiento de Control del Valor en Aduana del bloque²⁵⁹ y del Código Aduanero del MERCOSUR, después de seis años de negociaciones,²⁶⁰ así como también, se registraron progresos en la implementación del Sistema de Validación de Información Aduanera de Comercio Intrazona.²⁶¹ Además, en la ocasión se aprobaron varios proyectos que serían financiados por el FOCEM, entre ellos, la interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil.²⁶² Con respecto a la negociación comercial con terceros países, en un contexto auspicioso debido al relanzamiento de las negociaciones con la Unión Europea, se firmó un acuerdo de libre comercio con Egipto. Con relación a los avances de la cumbre, Mujica afirmó que *"Esto responde al paquete de política exterior que el país debe desarrollar"*, y que la prioridad del gobierno en materia comercial es el MERCOSUR, al que definió como parte de la estrategia de desarrollo del país²⁶³. El ministro de Economía uruguayo, Fernando Lorenzo, señaló que se dio *"un paso para avanzar en materia aduanera común, para facilitar la negociación con terceros"*. Agregó que *"evidentemente esto facilita el comercio y tiende a eliminar algunas de las distorsiones que dificultan el funcionamiento del mercado ampliado"*²⁶⁴. El presidente brasileño, por su parte, afirmó: *"fue la más importante y productiva"* cumbre que tuvo el bloque *"desde la de Ouro Preto"*, en 1994,²⁶⁵ expresando satisfacción por los avances conseguidos.

El 16 de diciembre de 2010, en la Cumbre del MERCOSUR, realizada en Foz de Iguazú, los presidentes convinieron adoptar un programa de consolidación de la unión aduanera²⁶⁶ y fortalecer la estructura

²⁵⁶ José Mujica señaló *"los latinoamericanos, un poco a los tumbos, estamos intentando construir mercados más grandes. ¡Pero como nos cuesta! Somos una familia balcanizada, que quiere juntarse, pero no puede. (...) seguimos fracasando en hacer la Patria Grande. (...) Dentro de nuestro hogar latinoamericano tenemos un dormitorio que compartimos y que se llama MERCOSUR. ¡Ay MERCOSUR! ¡Cuánto amor y cuando enojo nos suscita! Hoy estamos en público, y no es el momento de hablar de los temas de alcoba. Sólo déjenme afirmar que, para nosotros, el MERCOSUR es "hasta que la muerte nos separe" y que esperamos una actitud recíproca de nuestros socios mayores. Finalmente, deseamos que el Bicentenario nos encuentre con un Río de la Plata más angosto, despejados todos los caminos que nos unen"*. Ver: <<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/03/2010022816.htm>>.

²⁵⁷ Decisión CMC N° 10/10.

²⁵⁸ Decisión CMC N° 17/10.

²⁵⁹ Decisión CMC N° 16/10.

²⁶⁰ Decisión CMC N° 27/10.

²⁶¹ Ver: Comunicado Conjunto de los presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, en: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D832577700504BCD&archivo=CMC_2010_ACTA01_COMUNICADO_ES_EstadosPartesMCS.doc>.

²⁶² Decisión CMC N° 2/10.

²⁶³ Observatorio de Política exterior Uruguay N° 203.

²⁶⁴ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2010/08/DI10_08_008.mp3>.

²⁶⁵ Ver: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-150703-2010-08-04.html>>.

²⁶⁶ Decisión CMC N° 56/2010.

del FOCEM, oportunidad en la que se aprobó el proyecto uruguayo de Rehabilitación de Vías Férreas, Línea Rivera: Tramo Pintado-Frontera.^{267 268}

En Asunción del Paraguay, el 28 y 29 de junio de 2011, en la Cumbre Presidencial del MERCOSUR, Uruguay asumió la presidencia pro t mpore del bloque. En la cumbre, se acordó un plan de trabajo con respecto al doble cobro del arancel externo y la distribución de la renta aduanera.²⁶⁹ Asimismo, se avanzó en la implementación del Código Aduanero y se incorporaron mecanismos para la garantía del libre tránsito a la agenda de debates.²⁷⁰ Entre las prioridades del gobierno para la presidencia pro t mpore, el canciller, Luis Almagro, destacó la intención de mejorar el mecanismo de solución de controversias, presentar una oferta concreta del MERCOSUR a la UE para alcanzar un acuerdo de libre comercio, mejorar la estructura orgánica del bloque, avanzar en la complementación industrial y económica entre los países miembros e intentar concretar la primera etapa de la eliminación del cobro del doble AEC.²⁷¹ El presidente Mujica declaró en la reunión:

"debemos luchar por que la burguesía paulista se haga cargo de generar empresas aliadas y no colonizadas en toda América del Sur, juntar a los empresarios"²⁷², y a nadi  que "Brasil no tiene la culpa de ser tan grande ni nosotros tenemos la culpa de ser tan chicos, y a llorar y a quejarse al cuartito. Esto se arregla multiplicando los actores, el crecimiento no se equilibra con la l stima, por eso bienvenido [presidente de Ecuador, Rafael Correa]²⁷³.

Por su parte, la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, en su discurso señaló:

"Temos de enfrentar também as assimetrias entre os s cios. O FOCEM, nesse contexto,   exemplo do que podemos construir juntos, realizando projetos de grande relev ncia. Precisamos promover maior integra o de nossas cadeias produtivas, estimulando parcerias entre as empresas da região, sobretudo as de pequeno e médio porte"²⁷⁴.

En la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, realizada el 19 y 20 de diciembre de 2011, en Montevideo, se acord ²⁷⁵ la posibilidad de que cada Estado parte del MERCOSUR elevara transitoriamente las al cuotas del impuesto de importación por encima del AEC, para las importaciones

²⁶⁷ Decisión CMC N  52/2010.

²⁶⁸ En esta reunión tamb n se creó la figura del Alto Representante-General del bloque (Decisión CMC N  63/10). Se acordó la conformación de un Plan de acción para el establecimiento de un estatuto de ciudadanía regional (Decisión CMC N  64/2010) y una matrícula vehicular común. Ver Acta Reunión del CMC en: http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D032577FF00555F92&archivo=CMC_2010_ATA02_PT.doc.

²⁶⁹ Decisión CMC N  015/2011.

²⁷⁰ Ver: <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/disminucion-asimetrias-doble-cobro-arancel-externo-renta-aduanera>.

²⁷¹ *La Diaria*, Montevideo, 06/06/2011. *El País*, Montevideo, 29/06/2011.

²⁷² *La Nación*, Bs As., 30/06/2011.

²⁷³ *La Nación*, Bs As., 30/06/2011.

²⁷⁴ Ver: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-primeira-sessao-da-41a-cupula-de-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados>.

²⁷⁵ Otras Decisiones que emanaron de la Cumbre fueron la aprobación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Palestina (Decisión CMC N  35/2011), la firma de una nueva cláusula democrática en el marco del Protocolo de Montevideo que establece nuevas condiciones para prevenir y sancionar la ruptura de orden institucional en alguno de los países (Decisión CMC N  27/2011), una Declaración relativa a la prohibición del ingreso de buques con bandera de las Islas Malvinas a puertos de los países miembros del bloque y la creación de una comisión especial para el ingreso de nuevos socios (Declaración Conjunta 20/12/2011), en particular las solicitudes de Ecuador (Decisión CMC N  38/2011) y Venezuela. Ver: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/Reunion?OpenAgent&id=EB66B95548071FCF8325796E003FF9F1&lang=ESP>.

originarias de extrazona, de hasta cien posiciones arancelarias,²⁷⁶ como medida anticrisis.²⁷⁷ Una medida solicitada por Brasil para proteger su industria.²⁷⁸ Con respecto a este tema, el vicescanciller uruguayo, Roberto Conde, señaló que Uruguay solicitó en compensación, a Argentina y Brasil, la reafirmación del cumplimiento de la libre circulación de bienes, servicios y personas en el bloque. El vicescanciller afirmó al respecto que en el MERCOSUR “vivimos en una tensión permanente entre la norma y la realidad”²⁷⁹. Añadiendo que los mecanismos bilaterales de monitoreo de comercio con Brasil y Argentina no tendrían razón de existir si no hubiera restricciones a la libre circulación dentro del MERCOSUR. Con respecto al funcionamiento de estos mecanismos bilaterales, contrastó las pocas trabas al comercio y la postura negociadora de Brasil con la amplitud de diferendos con Argentina debido a su “política crudamente proteccionista”²⁸⁰.

El 28 de junio de 2012, en su audición radial, el presidente Mujica se refirió a la necesidad de mejorar el MERCOSUR, avanzar fundamentalmente en los acuerdos suscritos con Brasil, buscar un acuerdo con la Unión Europea, iniciar negociaciones con la Comunidad Andina y solicitar al bloque que conceda a cada uno de los miembros la posibilidad de realizar acuerdos de profundización de las relaciones económicas bilaterales con países latinoamericanos.²⁸¹

En la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, realizada el 29 de junio de 2012, en Mendoza, Uruguay planteó su preocupación por las barreras no arancelarias impuestas por Argentina y por las dificultades en las negociaciones con la Unión Europea. Se aprobó una suba temporal del AEC para unas 200 posiciones arancelarias,²⁸² descartándose de esa forma la suba generalizada del Arancel Externo Común (AEC) propuesta por Argentina.²⁸³ Por otra parte, se ratificó la suspensión de Paraguay²⁸⁴ de todas las instancias de decisión política del bloque y se aprobó el

²⁷⁶ Decisión CMC N° 39/2011.

²⁷⁷ Informe Observatorio de Política Exterior Uruguay – N° 255.

²⁷⁸ Ver: <<http://www.espectador.com/politica/229098/roberto-conde-en-el-mercosur-vivimos-en-una-tension-permanente-entre-la-norma-y-la-realidad>>.

²⁷⁹ Ídem.

²⁸⁰ Ídem.

²⁸¹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audio-audicion-mujica-28-junio>>.

²⁸² Decisión CMC N° 25/2012.

²⁸³ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/ons-arancel-externo-comun-mercosur>>.

²⁸⁴ El 24 de junio de 2012 el MERCOSUR suspendió a Paraguay de la participación de sus órganos decisorios debido a la destitución parlamentaria del Presidente Fernando Lugo, dos días antes. A través de un comunicado conjunto, y en atención al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, los países miembros expresaron “su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático acaecido en la República del Paraguay, por no haberse respetado el debido proceso”. El gobierno Uruguayo por su parte decidió llamar en consulta a su embajador en Asunción, como medida de protesta y emitió una declaración que afirma que “la rapidez y urgencia de los procedimientos seguidos para el juicio político del Presidente Lugo, con características de juicio sumario, no condicen con las garantías esenciales del debido proceso(...)La imposición de un nuevo Presidente en estas condiciones, no condice con las prácticas democráticas fundamentales que debemos preservar en la región”. El día 21 de junio, los doce cancilleres de los países miembros de la UNASUR viajaron a Asunción junto al secretario general de la institución, con la intención de mediar en el diálogo entre Lugo y la oposición política, sin alcanzar resultados favorables. La Unasur suspenderá a Paraguay de participar en los órganos e instancias de la Unión, el 29 de junio de 2012. Ver al respecto:

<<http://www.elobservador.com.uy/noticia/226724/mercosur-suspende-participacion-de-paraguay-en-proxima-cumbre/>>

<<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-situacion-paraguay-rechazo-juicio-lugo>>

<<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-estado-paraguay>>

<http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E628/comunicado.jpg>

<medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/no_e721/proyecto_unasur.pdf>.

ingreso de Venezuela como miembro pleno.²⁸⁵ El ingreso de Venezuela estaba en suspenso desde 2006 por la negativa del Parlamento paraguayo de aprobar la adhesión. Sin embargo, esta se efectivizó a instancias de una reunión reservada de presidentes, convocada por la presidenta de Brasil. El canciller uruguayo, había sostenido previamente, y luego de la Cumbre, una posición contraria al ingreso, sustentada en cuestionamientos a la legalidad jurídica de la decisión.²⁸⁶ El canciller brasileño era de la misma opinión que su par uruguayo.²⁸⁷ Es importante resaltar que durante la presidencia uruguaya en la cumbre, desarrollada en Montevideo en diciembre de 2011, Uruguay había planteado la posibilidad de buscar un mecanismo que permitiera el ingreso de Venezuela al bloque sin contar con la aprobación del Congreso paraguayo.²⁸⁸ ²⁸⁹ Luego de la Cumbre, Mujica dijo que el ingreso de Venezuela fue decidido entre él y las mandatarias de Brasil, Dilma Rousseff, y de Argentina, Cristina Fernández, en una reunión reservada. El presidente justificó esa decisión, afirmando que *“lo político superaba ampliamente a lo jurídico”*²⁹⁰ ²⁹¹.

El 30 de julio de 2012, se realizó en la ciudad de Brasilia una reunión extraordinaria del Consejo del Mercado Común, con el objetivo de formalizar la adhesión de Venezuela al bloque,²⁹² reglamentar los aspectos operativos de la suspensión de Paraguay²⁹³ y designar a un nuevo Alto Representante General del MERCOSUR.²⁹⁴

En la Cumbre del MERCOSUR, realizada en Brasilia el 6 y 7 de diciembre de 2012, Uruguay recibió la presidencia semestral del bloque. Se firmó el Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR,²⁹⁵ que debería ser aprobado por los parlamentos de los países del bloque. Se aprobaron varias decisiones vinculadas al ingreso de Venezuela al MERCOSUR, en particular sobre la incorporación de las normas, el AEC y sobre los fondos comunitarios. Se reiteró el apoyo de los países del bloque a una negociación con la Unión Europea (UE).²⁹⁶ También se decidió solicitar la participación del MERCOSUR, en calidad

²⁸⁵ Ver: Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, 29/06/2012. En: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=C685235790AB0DCF83257A330053D1AD&archivo=Comunicado%20Conjunto%20Presidentes%20EP.doc>.

²⁸⁶ Ver: <http://www.espectador.com/politica/243150/ingreso-responde-a-la-mas-cruda-conveniencia-nacional>.

²⁸⁷ Ver: <http://www.ultimahora.com/patriota-y-dilma-no-coincidian-el-ingreso-venezuela-n717070.html>.

²⁸⁸ Ver: http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/49016/1/cumbre_mercosur_xliii.pdf.

²⁸⁹ La decisión de apoyar el ingreso de Venezuela del presidente Mujica produjo un profundo debate interno en Uruguay, cuestionándose la misma por parte de la oposición política, por académicos y expertos en derecho internacional y por el vicepresidente de la República, Danilo Astori. Ver: <http://www.espectador.com/politica/243434/venezuela-astori-nuevamente-le-lleva-la-contr-a-mujica>.

²⁹⁰ Ver: <http://www.espectador.com/politica/243020/yo-soy-el-responsable-y-no-el-canciller-reconocio-mujica>.

²⁹¹ En su audición radial el presidente uruguayo afirmó que Uruguay *“no se dejó arrastrar por prejuicios de carácter ideológicos. Las decisiones que se tomaron fueron a la luz de la más cruda conveniencia nacional y no se dejan principios por el camino porque en definitiva Paraguay cuando retome el camino mínimo de tener un presidente, cualquiera sea ese presidente, electo por la gente, volverá a tener las mismas relaciones que tenía hasta hoy”*.

Ver: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E767/audimuj.pdf <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/mujica-audicion-5-julio-audio>>.

²⁹² La Adhesión de Venezuela se efectivizaría por Decisión CMC N° 27/2012.

²⁹³ Decisión CMC N° 28/2012.

²⁹⁴ Decisión CMC N° 29/2012.

²⁹⁵ Decisión CMC N° 68/2012.

²⁹⁶ Sobre este tema, el Director General para Asuntos de Integración del Mercado Común del Sur, Ec. Álvaro Ons, declaró que para Uruguay este acuerdo es particularmente relevante porque *“Europa es un mercado muy importante para los productos nacionales, especialmente los agrícolas y agro industriales, y porque a partir del 1 de enero de 2014, Uruguay*

de observador en la Alianza del Pacífico.²⁹⁷ En relación con el FOCEM, se aprobó el proyecto de Saneamiento Urbano Integrado en Aceguá-Brasil y Aceguá-Uruguay,²⁹⁸ y el proyecto de recuperación de las vías férreas del noroeste de Uruguay, desde la frontera con Argentina hasta la conexión con la línea Rivera, que llega a la frontera con Brasil.²⁹⁹

El 8 de marzo de 2013, en el seminario Oportunidades de comercio e inversión Uruguay-Japón, el vicepresidente, Danilo Astori, afirmó que la inserción internacional del Uruguay tiene el objetivo inmediato de integración regional a través del MERCOSUR, pero se mostró partidario de profundizar la estrategia de relacionamiento exterior basada en un regionalismo abierto. En este sentido afirmó que *“Uruguay tiene que tener la voluntad de hacer acuerdos más allá de la región con otros países y bloques de integración”*³⁰⁰.

El 12 de julio de 2013, se realizó una nueva Cumbre presidencial del MERCOSUR, en Montevideo. En la ocasión, Surinam³⁰¹ y Guyana³⁰² ingresaron al bloque en calidad de Estados Asociados. Se acordó solicitar la participación del MERCOSUR en calidad de Observador en el Sistema de Integración Centroamericano y se reafirmó el interés por continuar avanzando en la búsqueda de un acuerdo con la Unión Europea, para el intercambio de ofertas.³⁰³ Por otra parte, se adoptó una decisión sobre el cese de la suspensión a Paraguay de los órganos decisorios del bloque.³⁰⁴ Un informe de la Cámara de Industrias del Uruguay resalta los escasos resultados de la Cumbre y recuerda:

*“desde la Cumbre de San Juan concretada en el año 2010 (se aprobaron normas vinculadas con el perfeccionamiento de la unión aduanera), el bloque no aprueba normas de relevancia para la agenda económica y comercial del proceso de integración”*³⁰⁵.

El 11 de agosto de 2013, la publicación británica *Financial Times* divulgó declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antonio Patriota, en las que afirmó que existen condiciones objetivas que crean fuertes incentivos para avanzar en el acuerdo MERCOSUR-UE, pero anticipó *“que cada país (del MERCOSUR) podría negociar a distintas velocidades”*³⁰⁶. Estas afirmaciones serían luego desmentidas por la cancillería de Brasil. Sin embargo, desde distintos ámbitos, tanto del gobierno de Brasil como de Uruguay, ante la postura proteccionista de Argentina, en distintas

deja de ser beneficiario del sistema generalizado de preferencias de la UE”. Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/alvaro-ons-cumbre-mercosur>>.

²⁹⁷ Decisión CMC N° 64/12.

²⁹⁸ Decisión CMC N° 30/2012.

²⁹⁹ Decisión CMC N° 43/2012.

³⁰⁰ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/astori-japon>>.

³⁰¹ Ver: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=620F764021DA0A9083257BA90055F023&archivo=DEC_010-2013_ES_Acuerdo%20MCS%20-%20Surinam.doc>.

³⁰² Ver: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=E52959E8B18D344783257BA90055705C&archivo=DEC_009-2013_ES_Acuerdo%20MCS%20-%20Guyana.doc>.

³⁰³ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/declaracion-final-mercosur>>.

³⁰⁴ Ver: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/EB7DB79F8E2F6F2683257D64006A7985/\\$File/Decisi%C2%A2n%20cese%20suspensi%C2%A2n%20Paraguay_ES-.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/EB7DB79F8E2F6F2683257D64006A7985/$File/Decisi%C2%A2n%20cese%20suspensi%C2%A2n%20Paraguay_ES-.pdf)>.

³⁰⁵ Ver: <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/752/1/cumbre_mercosur_xlv.pdf>.

³⁰⁶ En la entrevista, Patriota afirmó: *“There are objective conditions that create strong incentives for an advance on the EU-MERCOSUR front”*. But there is also *“anticipation that each (MERCOSUR) country may be able to negotiate at separate speeds”*. Ver: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ca912164-0291-11e3-a9e2-00144feab7de.html#axzz3FOSGL1K>>.

ocasiones, se ha planteado la posibilidad de realizar un acuerdo de esta naturaleza.^{307 308} El 13 de agosto de 2013, el presidente José Mujica, en su audición radial, señaló la necesidad de negociar con China acuerdos comerciales y la intención de acompañar a Brasil en las negociaciones con la Unión Europea.³⁰⁹

El canciller Luis Almagro, durante su participación en un seminario del centro de estudios Propuesta Uruguay 2030, el 13 de agosto de 2013, afirmó que el MERCOSUR como mercado común es una “ficción”, por lo cual defendió la doble o triple membresía, poniendo el ejemplo de Venezuela y Ecuador: “ese entramado de dobles y triples pertenencias van a dar la convergencia del futuro de la integración latinoamericana”³¹⁰. El canciller uruguayo también defendió la profundización de relaciones bilaterales intra MERCOSUR.

El 30 de octubre de 2013, los cancilleres del MERCOSUR, reunidos en Bolivia, emitieron una declaración conjunta referente a las negociaciones con la Unión Europea, en la que reiteraron el interés de lograr un acuerdo, y aseguraron que el bloque negociaría con una posición única.³¹¹

El 29 de julio de 2014, se realizó la Cumbre del MERCOSUR, en Venezuela. Los principales temas tratados fueron la definición de una propuesta común para presentar ante la Unión Europea, el conflicto israelí-palestino, la condena a la acción de los llamados fondos buitres sobre la deuda argentina, la propuesta de creación de una Zona Económica Complementaria (ZEC) entre MERCOSUR, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y PETROCARIBE, y la incorporación de Bolivia al bloque. Por otra parte, durante la presidencia de Venezuela, el FOCEM aprobó dos proyectos de rehabilitación de infraestructura en Uruguay.³¹² Los presidentes ratificaron el interés en la iniciativa uruguaya sobre el desarrollo de un puerto de aguas profundas.³¹³ Finalmente, acordaron preparar una oferta común de acceso al mercado del MERCOSUR, en las negociaciones con la Unión Europea.³¹⁴

³⁰⁷ Ver: <<http://www.republica.com.uy/acuerdo-mercotur-y-la-ue>> <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/257203/brasil-y-uruguay-apuran-un-acuerdo-comercial-con-la-union-europea/>> <<http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/argentina-vuelve-trabar-acuerdo-mercotur.html>>.

³⁰⁸ El vicedirector de la Asociación del Comercio Exterior de Brasil, Mauro Laviola, explicó al Diario *La Nación* de Buenos Aires, el significado de las dos velocidades: “es hacer un acuerdo marco que firman todos los miembros del MERCOSUR. Luego, Brasil presenta su cronograma de desgravación y recibe como reciprocidad el esquema de desgravación de la UE. Los demás países no necesitan seguir este mismo cronograma. Brasil y Uruguay -que suscribirían de inmediato el acuerdo- pueden tener cronogramas distintos” Ver: <<http://www.lanacion.com.ar/1611732-mercotur-brasil-uruguay-y-la-teoria-de-las-dos-velocidades>>.

³⁰⁹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audicion-mujica>>.

³¹⁰ Ver: <<http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/almagro-mercotur-mercado-unico-ficcion.html>>.

³¹¹ Los cancilleres abogaron por que el acuerdo reconozca las diferencias de desarrollo entre ambos bloques incluyendo “la potestad de aplicar políticas que preserven los modelos de desarrollo con inclusión social que han permitido a nuestros países en los últimos años lograr tasas de crecimiento que han posibilitado no sólo reducir las desigualdades sociales al interior de la región sino también contribuir al impulso de la demanda global en un contexto de crisis internacional”. Ver: Declaración Conjunta en: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/afiledownload?1.1.128.O.S.0.23993%3BS%3B1%3B519>>.

³¹² Proyecto “Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo I: Km 310 al Km 338; - Proyecto “Rehabilitación de la a Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo II: Km 366 al Km 393,1”.

³¹³ Días antes, el 9 de junio de 2014, el presidente Mujica, en el Parlamento del MERCOSUR, destacó la importancia de la construcción de un puerto de aguas profundas en Uruguay, para mejorar la infraestructura regional y reducir los costos de las exportaciones regionales con destino al mercado asiático. Por otra parte, afirmó que Uruguay no comparte las actitudes de proteccionismo para el intercambio regional y reivindicó la confluencia regional en la matriz energética, en materia de

Balance del relacionamiento con Brasil: ámbito bilateral y MERCOSUR

Uruguay y Brasil, en el comienzo de la Administración Vázquez, más allá de las coincidencias y afinidades de ambos gobiernos expresadas en varias oportunidades, durante los primeros meses de gestión tuvieron una serie de desencuentros que tensarían la relación. Entre ellos se destacan algunos problemas para el ingreso de productos uruguayos al mercado brasileño, las diferencias en el posicionamiento ante la elección de autoridades de organismos internacionales (BID, OMC), el pedido uruguayo de flexibilización del MERCOSUR para la firma de tratados de libre comercio con socios extrarregión, el manejo bilateral de Brasil y Argentina sobre temas relacionados con el MERCOSUR, y la pasividad de Brasil ante la larga lista de diferendos entre Uruguay y Argentina, cuya expresión máxima fue el diferendo por la instalación de una planta de celulosa –en principio dos– en la ribera oriental del río Uruguay. Conflicto que implicó la profundización de la crisis del MERCOSUR, pues el fallo del tribunal arbitral ad hoc, que condenó los cortes de rutas como atentatorios a la libre circulación de personas, bienes y mercaderías, no fue cumplido por Argentina. Brasil, el principal socio del bloque, se mantuvo al margen de la controversia, lo que significó un apoyo implícito a Argentina en el conflicto. Uruguay planteó la controversia en reiteradas ocasiones ante los órganos políticos del bloque, sin encontrar una solución.³¹⁵

Sin embargo, en la segunda mitad del gobierno de Tabaré Vázquez, en un contexto de relativo estancamiento del MERCOSUR –en términos de implementación de la Unión Aduanera y desarrollo de la agenda externa del bloque–, ambos países apostaron por profundizar la extensa agenda bilateral, propuesta el 1.º de abril de 2005. Este acercamiento tuvo un nuevo impulso con la asunción del presidente José Mujica en Uruguay, y fue ratificado luego de la asunción de la presidenta Dilma Rousseff en Brasil. Ambos presidentes, a mediados de 2012, decidieron crear un nuevo mecanismo, el Grupo de Alto Nivel (GAN), que retomó los puntos de la agenda bilateral existente y definió planes de acción en sectores específicos, con plazos establecidos para su concreción.

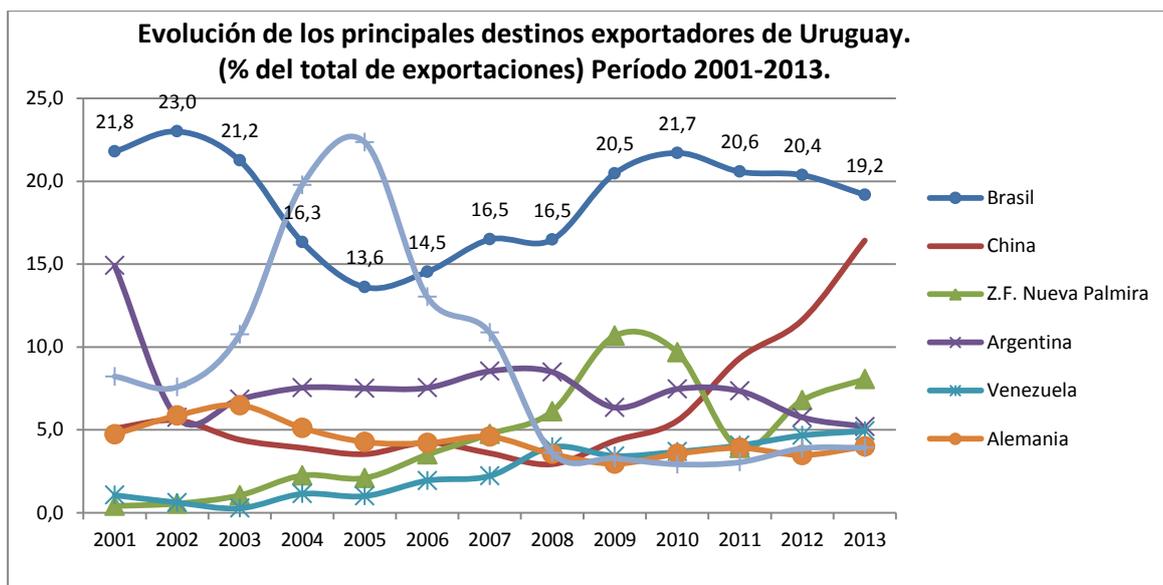
En materia de libre circulación de bienes y servicios, si bien han existido dificultades para el ingreso de algunos productos uruguayos al mercado de Brasil, ambos gobiernos han resaltado la importancia de los mecanismos bilaterales de resolución de conflictos y han establecido nuevos procedimientos de consulta con el fin de facilitar el intercambio comercial. Brasil es uno de los principales socios comerciales de Uruguay. Con excepción de los años 2004 y 2005, desde el 2001 al 2013 ha sido el principal receptor de productos uruguayos –si se consideran las exportaciones a zonas francas en el total, en el año 2013 China pasa a ser el principal destino de las exportaciones uruguayas.

complementariedad productiva y en infraestructura vial y portuaria. Ver: <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-mercosur-y-despues>.

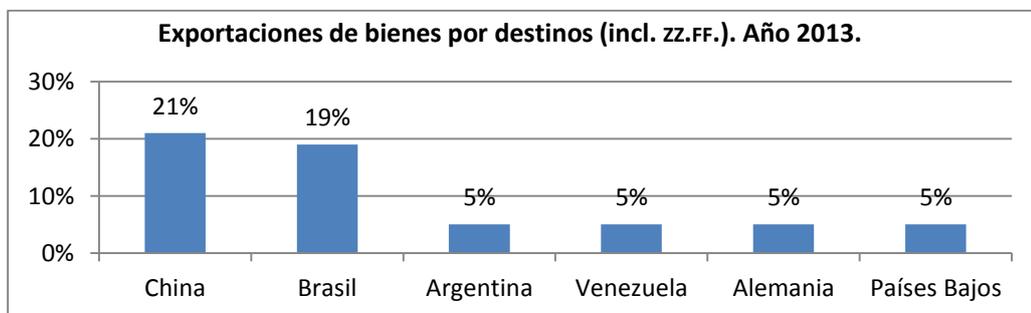
³¹⁴ Ver: [http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/523221FC2B3518A783257D6A00696F97/\\$File/Comunicado%20EEPP_ES.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/523221FC2B3518A783257D6A00696F97/$File/Comunicado%20EEPP_ES.pdf).

³¹⁵ El gobierno uruguayo, ante la inoperancia del bloque para solucionar el problema de las plantas de celulosa, asunto que se agregaba a otros temas conflictivos entre los socios, buscó un reposicionamiento de su inserción internacional. Para ello, inició un acercamiento con los EE.UU. intentando mejorar el intercambio comercial entre ambos países. Dentro del bloque solicitó la dispensa de los demás socios para concretar acuerdos comerciales con terceros países.

Sin embargo, la apuesta del Gobierno uruguayo por intensificar el relacionamiento con Brasil no tiene una relación directa con la participación de Brasil en las exportaciones uruguayas. En primer término, partiendo de un piso de 13,6 % en 2005, cuando las relaciones entre ambos países estuvieron más distantes de todo el período considerado en 2006 y 2007, la participación de Brasil en el total de exportaciones uruguayas aumentó. En segundo término, durante el gobierno de José Mujica, mientras se intensificó el relacionamiento entre ambos países, la participación de Brasil en las exportaciones uruguayas –con excepción del año 2010– ha disminuido levemente.

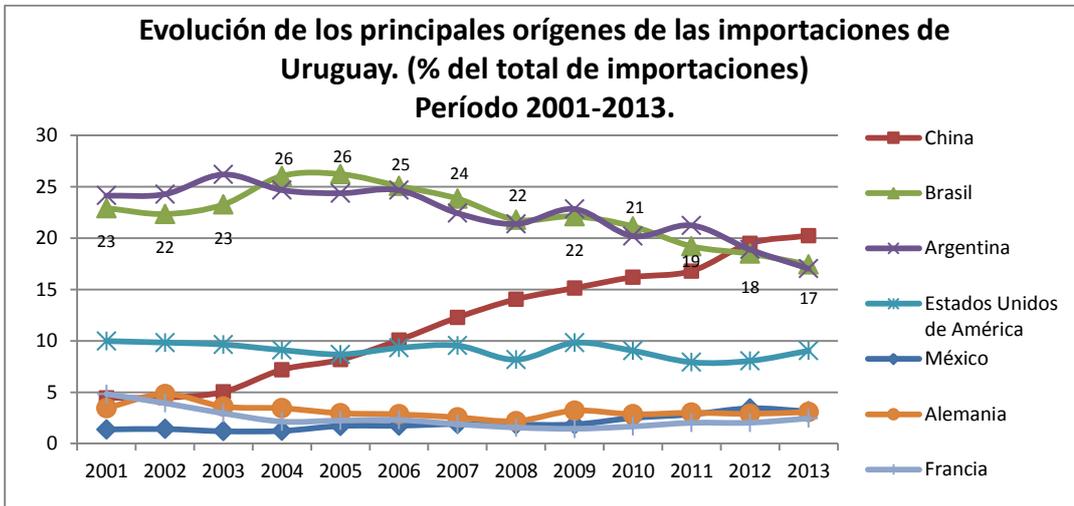


Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI. Fuente: Dirección Nacional de Aduanas del Ministerio de Economía y Finanzas.



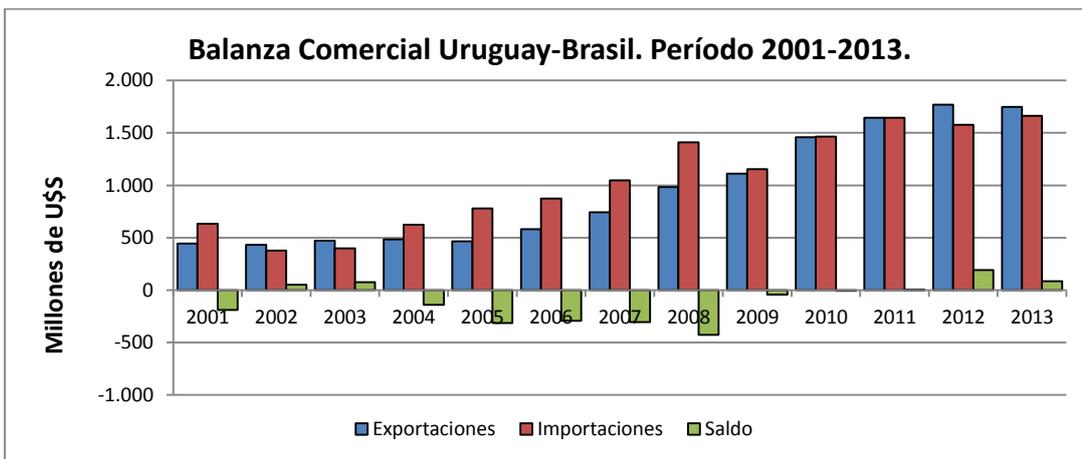
Extraído de Uruguay XXI (2014): Informe de comercio exterior de Uruguay Año 2013. Fuente: Uruguay XXI en base a DNA.

Si se analiza el origen de las importaciones uruguayas, se llega a conclusiones similares. A la par de un aumento vertiginoso de la participación de China en estas –este país en 2012 y 2013 se convierte en el principal origen de las importaciones uruguayas–, se observa una disminución sostenida a partir de 2005 de las importaciones de Brasil y Argentina.

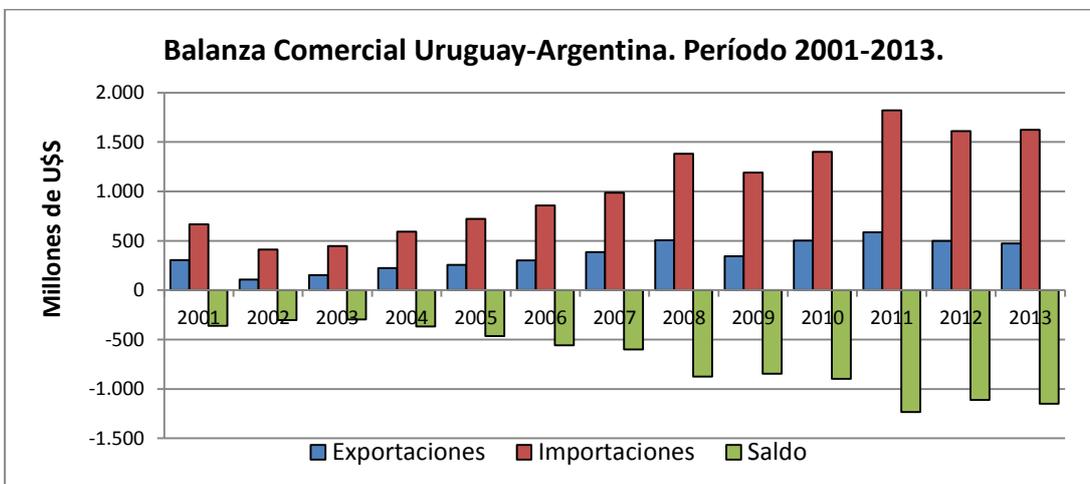


Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI. Fuente: Dirección Nacional de Aduanas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Un aspecto que ha sido destacado por los presidentes de ambos países ha sido el equilibrio de la balanza comercial bilateral. Mientras que el déficit comercial de Uruguay con respecto a Argentina ha mantenido una tendencia alcista desde el año 2003, el saldo del comercio bilateral de bienes con Brasil, luego de un período de crecimiento del déficit uruguayo desde el 2004 al 2008, en el período 2009-2013 se ha equilibrado.

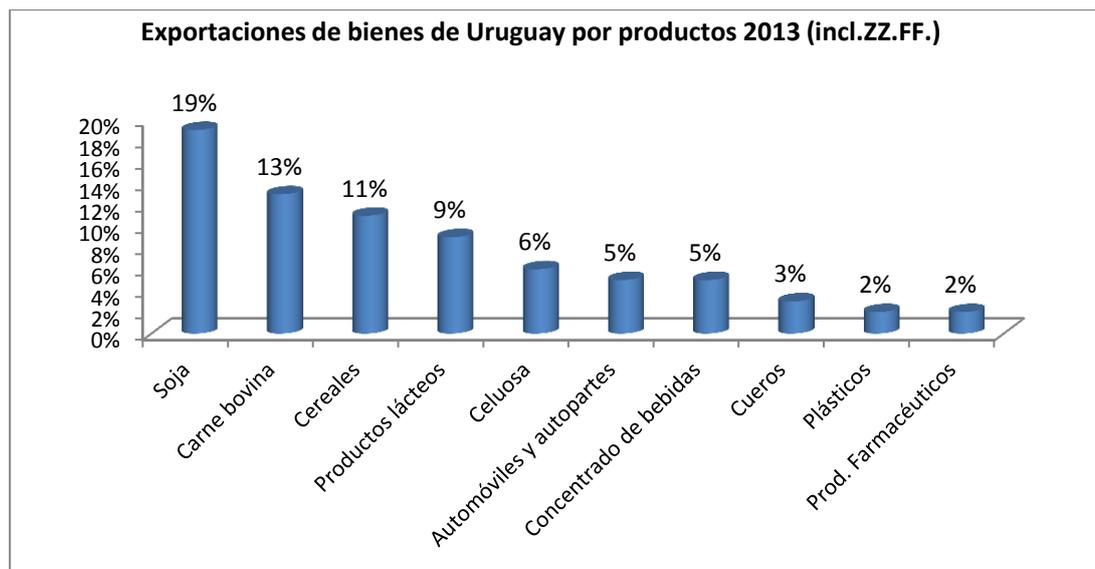


Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI. Fuente: Dirección Nacional de Aduanas del Ministerio de Economía y Finanzas.

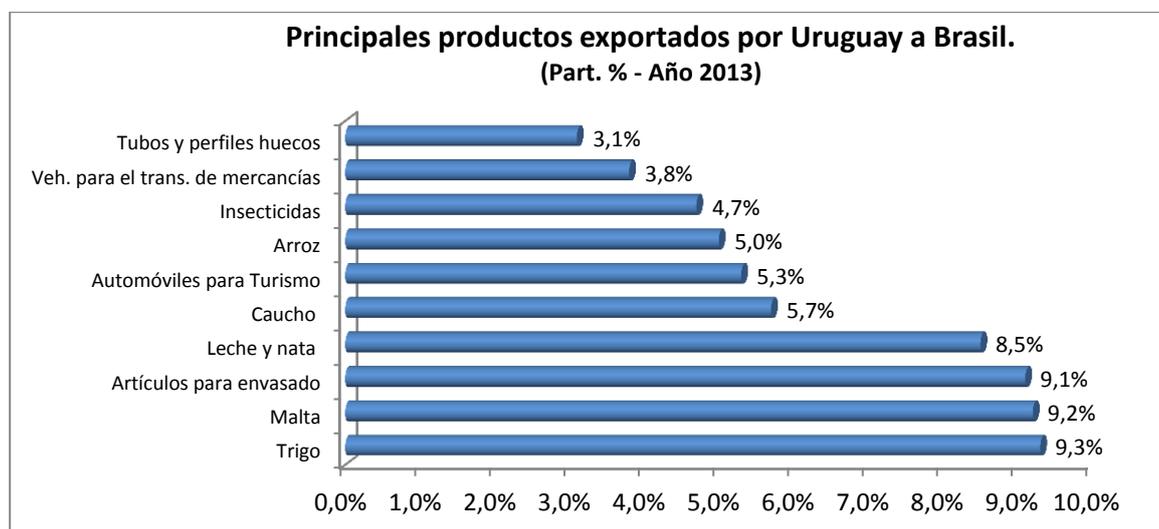


Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI. Fuente: Dirección Nacional de Aduanas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Con respecto a la composición de las exportaciones a Brasil por Grandes Rubros, durante el período 2001-2013, se mantuvo la diversificación de la oferta exportadora uruguaya. Dado el déficit estructural con el que Uruguay cuenta en la balanza comercial de Manufacturas de Origen Industrial (MOI), se destaca la importancia de este tipo de manufacturas en las exportaciones a Brasil (ver anexo 1). Las exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) a Brasil –aunque son relevantes proporcionalmente– se encuentran concentradas en menos productos que las primeras.³¹⁶ En el 2013 los tres principales productos exportados a Brasil fueron trigo (9,3 % del total), malta (9,2 %) y artículos para envasado (9,1 %).



Nota: En cereales se incluye todo el capítulo 10 y las exportaciones de malta de cebada (partida 1107).
 Extraído de Uruguay XXI (2014): *Informe de comercio exterior de Uruguay Año 2013*. Fuente: Uruguay XXI en base a DNA.

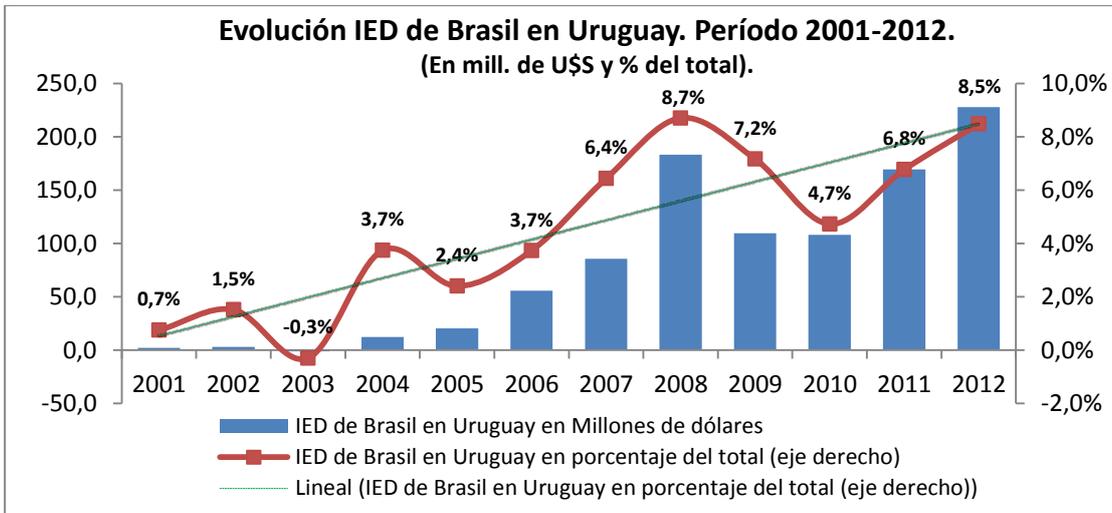


Extraído de Uruguay XXI (2014): *Río Grande Do Sul, Brasil. Perfil Regional*. Fuente: Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay (DNA).

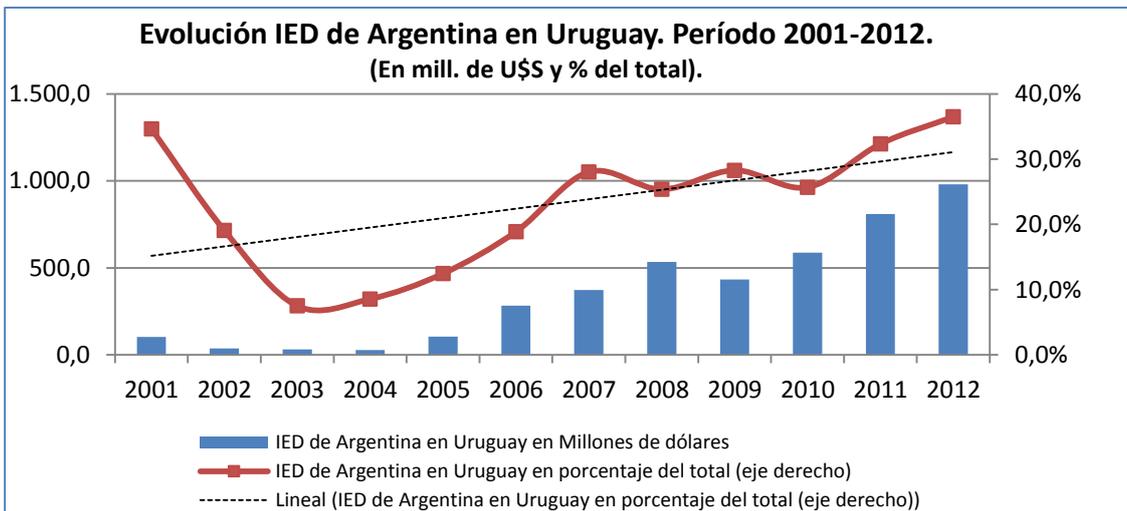
En materia de inversiones, a principios de la década de 2000, la Inversión Externa Directa de Brasil en Uruguay no era significativa. En los últimos años, el sector agroindustrial ha sido el más dinámico con respecto a la inversión brasileña. Brasil ha adquirido grandes empresas uruguayas –principalmente de

³¹⁶ Ver: Chapuis, Carolina y Rodríguez, Helena (2011): *Análisis de la estructura exportadora del Uruguay*. DT N° 002-2011. Banco Central del Uruguay. Pág. 8.
 Uruguay XXI (2014): *Río Grande Do Sul, Brasil. Perfil Regional*. Fuente: Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay (DNA). Pag. 6.

la industria cárnica, de la bebida, arrocera, química y plástica– con el objetivo de complementar sus cadenas productivas.³¹⁷ En el período 2005-2013 Brasil adquiere una importancia significativa, que representa en 2008 el 8,7 % del total.

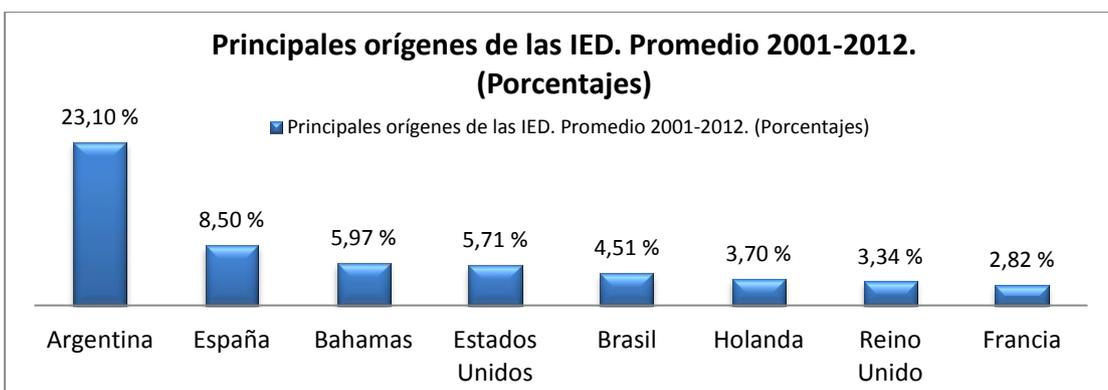


Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

Sin embargo, promedialmente, en el período 2001-2012, Brasil se encuentra por debajo de Argentina, España, Bahamas y Estados Unidos. Es importante destacar que hasta el 2012 Argentina continuaba siendo el principal origen de IED en Uruguay, manteniendo una tendencia creciente desde 2005.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

³¹⁷ Ver: Uruguay XXI (2014): Inversión Extranjera Directa en Uruguay.

Uruguay y Brasil han buscado acelerar la integración de la infraestructura de transportes. En este sentido son auspiciosos los esfuerzos para el desarrollo de la Hidrovía Uruguay-Brasil, el segundo puente sobre el río Yaguarón y la restauración del Puente Internacional Barón de Mauá, y el proceso de integración vial y ferroviario. Sin embargo, aunque el gobierno uruguayo ha promovido a nivel bilateral y regional el proyecto de construcción de un puerto de aguas profundas en Rocha, no ha sido fácil concitar el interés de Brasil en la participación activa en el mencionado proyecto, probablemente debido a que este país cuenta con un puerto marítimo a 250 km de la frontera con Uruguay.

En materia de libre circulación de personas, los dos países han firmado instrumentos para facilitar y asegurar el derecho recíproco a la residencia y la igualdad de condiciones para acceso al trabajo, salud y educación. Sin embargo, son escasas e incipientes las iniciativas relacionadas al reconocimiento de la titulación y facilitación del ejercicio profesional, tanto a nivel de MERCOSUR como bilateral.

En materia de integración productiva, durante el último período de gobierno se avanzó en iniciativas relacionadas con los sectores: naval, de petróleo y gas, automotor, de biotecnología y nanotecnología, y de energía eólica.³¹⁸ Destacándose las posibilidades en la industria naval para complementar las necesidades de Brasil en materia de barcos para la explotación de gas y petróleo, y el fortalecimiento energético uruguayo, con inversiones brasileñas en parques eólicos en Uruguay. Con respecto al comercio bilateral del sector automotor, aunque la balanza del sector es fuertemente deficitaria para Uruguay, los acuerdos alcanzados han permitido incrementar las ventas a Brasil y disminuir la brecha de comercio. Estos acuerdos suponen un comercio administrado por cuotas de importación para ambos países, e implican el cumplimiento de ciertos requisitos de origen.³¹⁹

Con respecto a la profundización de la Unión Aduanera en el MERCOSUR, es importante destacar, luego de varios años de reclamos de Uruguay por el incumplimiento de las metas para su profundización, las decisiones tomadas en las cumbres realizadas en el año 2010. En la Cumbre de San Juan, se lograron avances importantes en el desarrollo de algunos temas significativos para el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, que habían quedado sin resolución cuando se aprobó el AEC en 1994. En este sentido, se destacan los avances con respecto al proceso de eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera,³²⁰ la aprobación del Documento Único Aduanero

³¹⁸ Ver también resultados de reunión del Subgrupo de integración Productiva del 25 y 26 de octubre de 2012 en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-actualidad.O.es.0.PAG;CONC;128;2;D;avances-en-el-grupo-de-alto-nivel-brasil-uruguay;3;PAG;> y Comunicado Conjunto de reunión del 12/11/2012 en: http://www.mef.gub.uy/documentos/20121113_comunicado.pdf en: <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/uruguay-brasil-gan>.

³¹⁹ En el Informe MERCOSUR N° 18 del BID segundo semestre 2012-primer semestre 2013, se sugiere la posibilidad de profundizar la integración productiva bilateral en este sector: “*La presencia de comercio intra-industrial en algunos conjuntos de autopartes denota la existencia de algún tipo de especialización e integración; probablemente, acciones destinadas a promover la integración productiva permitirían fortalecer esta actividad en Uruguay. Dado su tamaño relativo, Uruguay podría especializarse en aquellas producciones de autopartes de "series cortas", como pueden ser piezas y partes mecanizadas*”. Ver: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6020/Informe%20MERCOSUR%20N%C2%B0%2018%20%282012-2013%29%20.pdf?sequence=1>.

³²⁰ Decisión CMC N° 10/10.

del MERCOSUR³²¹, del Manual de Procedimiento de Control del Valor en Aduana del bloque³²² y del Código Aduanero del MERCOSUR,³²³ así como también, se registraron progresos en la Implementación del Sistema de Validación de Información Aduanera de Comercio Intrazona.³²⁴ En la Cumbre de Foz de Iguazú, se adoptó un programa de consolidación de la unión aduanera,³²⁵ estableciéndose mandatos precisos y plazos en varias etapas para los diversos temas.³²⁶ Sin embargo, los plazos no han sido cumplidos y desde esa instancia no se ha avanzado en la implementación del programa.³²⁷ Por otra parte, tal como ha sido reseñado anteriormente, tanto Brasil como Argentina han adoptado una actitud proteccionista ante el resto del mundo. En la Cumbre de Montevideo, de diciembre de 2011, se acordó la posibilidad de elevar las alícuotas del impuesto de importación por encima del Arancel Externo Común (AEC) para las importaciones originarias de extrazona de hasta cien posiciones arancelarias, y en la Cumbre de Mendoza, de junio de 2012, se aprobó una suba temporal del Arancel Externo Común para unas 200 posiciones Arancelarias. Con respecto al comercio intrazona continúan existiendo trabas al comercio.³²⁸

Medidas proteccionistas según quién las implementa* y quién es afectado. Período 01/2008-02/2014.

Jurisdicción específica que implementa la medida	Socios comerciales perjudicados por medidas implementadas por jurisdicciones específicas					Total a Países del MERCOSUR
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	
Argentina	--	82	25	35	18	160
Brasil	16	---	7	9	5	37
Paraguay	2	4	---	2	0	8
Uruguay	23	22	11	---	8	64
Venezuela	6	4	2	2	---	14
Total	47	112	45	48	31	283

*Se toma en cuenta sólo las medidas (clasificadas como rojas) aplicadas que con seguridad discriminan intereses comerciales externos.
Fuente: <<http://www.globaltradealert.org>>.

En este sentido, Argentina es el país que más trabas aplica al comercio con sus socios del bloque, seguida de Uruguay y Brasil, respectivamente. Brasil, por su parte, es el más afectado por las medidas de sus socios, mientras que Argentina, Uruguay y Paraguay cuentan con un porcentaje de afectación

³²¹ Decisión CMC N° 17/10.

³²² Decisión CMC N° 16/10.

³²³ Decisión CMC N° 27/10.

³²⁴ Ver: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM\GestDoc\DocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D832577700504BCD&archivo=CMC_2010_ACTA01_COMUNICADO_ES_EstadosPartesMCS.doc>.

³²⁵ Decisión CMC N° 56/2010.

³²⁶ Los temas tratados son: Coordinación Macroeconómica. Política Automotriz Común. Incentivos. Defensa Comercial. Integración Productiva. Regímenes Comunes Especiales de Importación. Admisión Temporal y "Draw-Back". Otros Regímenes Nacionales Especiales de Importación. Eliminación del Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera. Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros Intrazona. Revisión Integral de la Consistencia, Dispersión y Estructura del Arancel Externo Común. Bienes de Capital y Bienes de Informática y Telecomunicaciones. Listas Nacionales de Excepción al Arancel Externo Común. Acciones Puntuales en el ámbito arancelario. Reglamentos Técnicos, Procedimientos de Evaluación de la Conformidad y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Libre comercio intrazona. Coordinación sobre Medidas de Transparencia. Coordinación en Materia Sanitaria y Fitosanitaria. Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales. Negociación con Terceros Países y Regiones. Fortalecimiento de los Mecanismos para la Superación de las Asimetrías.

³²⁷ Ver presentación Luis Porto 01/2014, Conferencia *MERCOSUR entre la Región y el Mundo*, En: <<http://www.cncs.com.uy/wp-content/uploads/LUIS-PORTO.ppsx>>.

³²⁸ La tabla y el gráfico de medidas proteccionistas actualizan y extienden a Venezuela el cuadro y gráfico presentado por Oddone París, Gabriel (2014): *Uruguay en el mundo actual*. En: <<http://www.gabrieloddone.com/wp-content/uploads/2014/02/uruguay-mundo-actual-oddone.pdf?GSBYPASS=7BB2CA87D1CB73D2CCB07159341351B9&N=KBgBPn&M=application/pdf&D=>>>.

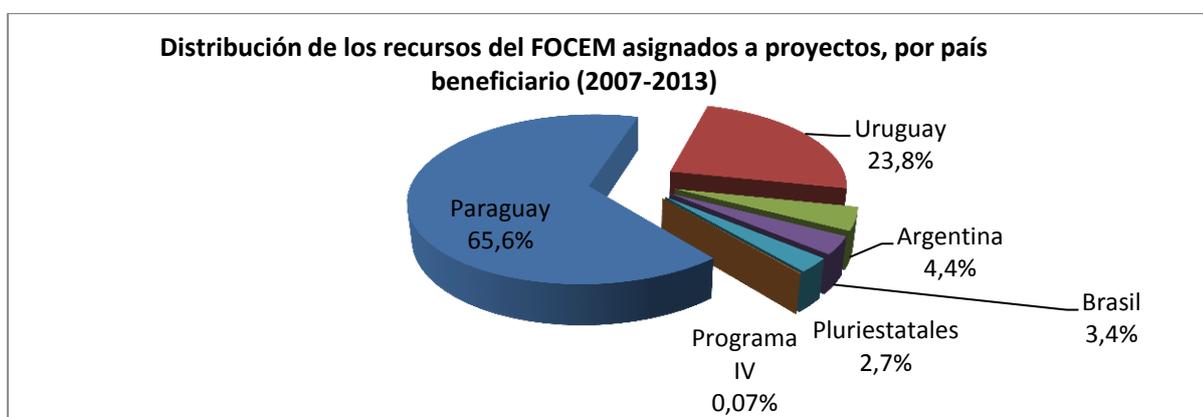
similar. Por otra parte, Argentina es el país que más medidas proteccionistas aplica, si se incluye en el análisis al resto del mundo, seguido de Brasil. Finalmente, es importante destacar que la cantidad de medidas adoptadas por Argentina con respecto a Uruguay cuadruplican las de Brasil.



*Se toma en cuenta sólo las medidas (clasificadas como rojas) aplicadas que con seguridad discriminan intereses comerciales externos.
Fuente: <<http://www.globaltradealert.org>>.

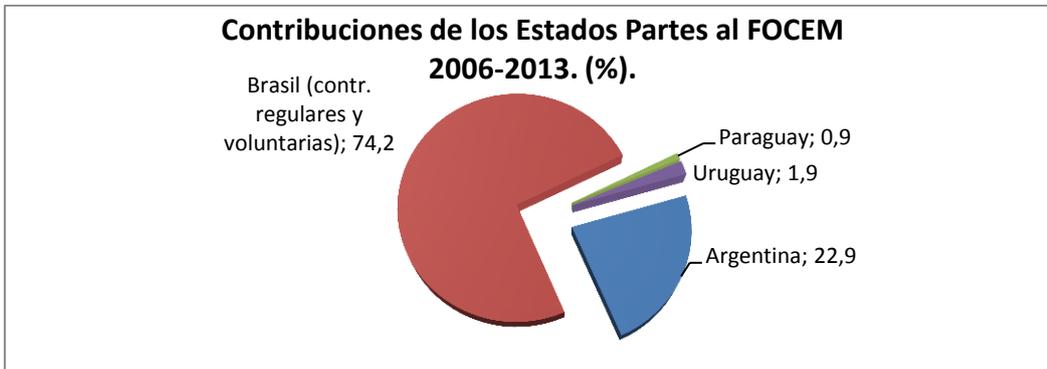
Con respecto a la negociación externa, el MERCOSUR durante el período considerado ha suscrito acuerdos marco de asociación con Israel, Turquía, Pakistán, Jordania, Guyana y Surinam. Ha firmado acuerdos preferenciales, de libre comercio y de complementación económica con Perú, la Unión Aduanera de África Austral (SACU), Cuba, Israel, Egipto y Palestina. Sumados todos estos países representaron en 2013 el 4,5 % de las exportaciones uruguayas.

Otro aspecto a subrayar son las propuestas relativas a la superación de las asimetrías. En este sentido, son de destacar los proyectos de infraestructura financiados por el FOCEM. Si bien este instrumento ha contribuido a financiar proyectos presentados por todos los socios, los que más se han beneficiado son Uruguay y Paraguay. Entre 2007 y 2013, mientras que el 97,1 % de las contribuciones las realizaron Brasil y Argentina, el 65,6 % de los recursos fueron asignados a proyectos presentados por Paraguay, el 23,8 % a Uruguay, el 4,4 % a Argentina y el 3,4 % a Brasil.



Nota: El Programa IV corresponde a proyectos relacionados con el Fortalecimiento institucional (construcción de base de datos del AEC, construcción de base de datos jurisprudencial para el MERCOSUR, protección y promoción de los DDHH, entre otros).

Extraído de MERCOSUR: INFORME SEMESTRAL DE ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN DE REPRESENTANTES PERMANENTES DEL MERCOSUR PRESIDENCIA PRO TEMPORE URUGUAYA. ENERO-JUNIO 2013. En <http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/5601/1/cmc_2013_acta01_ane10_es_di04_-_informe_semestral_crpm_al_cmc_-_final_completo_con_informe_ca.pdf>.



Elaboración Propia en base a MERCOSUR: INFORME SEMESTRAL DE ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN DE REPRESENTANTES PERMANENTES DEL MERCOSUR PRESIDENCIA PRO TEMPORE URUGUAYA. ENERO – JUNIO 2013. En http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/5601/1/cmc_2013_acta01_ane10_es_di04_informe_semestral_crpm_al_cmc_final_completo_con_informe_ca.pdf.

Uruguay recibió por este mecanismo, entre 2007 y 2014, 265 millones de dólares, a los que se les suma 4,1 millones de dólares del Proyecto Binacional Uruguay-Brasil (Aceguá-Aceguá) financiado por fondos de Brasil.³²⁹ Los principales proyectos presentados por Uruguay se relacionan con la inversión vial, en vías férreas, y la interconexión energética con Brasil.³³⁰

Sin dejar de reconocer que algunas de las medidas promovidas por ambos gobiernos dependen de decisiones de otros actores y que se necesita un tiempo prudencial para evaluar el impacto de muchas de ellas, dado el balance dispar respecto a los resultados que Uruguay ha obtenido, a partir de su apuesta por profundizar las relaciones bilaterales con su socio más grande del MERCOSUR, es necesario preguntarse por los motivos de tal acercamiento. Para ello es imprescindible valerse de los instrumentos que brindan la teoría política y las teorías de las relaciones internacionales. Por lo tanto, en el próximo capítulo, en un esfuerzo de interpretación, se buscará explicar el “porqué” de esta apuesta.

Tercera parte: Interpretaciones del vínculo Uruguay-Brasil

Explicación de la profundización del vínculo de Uruguay con Brasil: aproximaciones realistas

El neorrealismo de Waltz explica la conducta internacional del Estado a partir de una situación de anarquía en el sistema internacional. En el sistema internacional realista la acción colectiva y la cooperación se ven limitadas por la anarquía existente en las relaciones internacionales. Los Estados acatarán las normas y el derecho internacional, en la medida que ese derecho esté en consonancia con sus objetivos e intereses. Por otra parte, las instituciones y organizaciones internacionales cumplen un papel instrumental para los propósitos de los Estados, considerados individualmente.

Desde esta perspectiva, la explicación de la apuesta de Uruguay por profundizar sus vínculos con Brasil, respondería al contexto internacional en el que se inserta, contexto que es moldeado a su vez por la interacción de las principales potencias. Este estaría definido por la hegemonía militar de

³²⁹ Ver: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_M963/focem.pdf.

³³⁰ Ver: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=uruguay1>.

Estados Unidos y por la competencia por la hegemonía económica entre la Unión Europea, liderada por Alemania, Estados Unidos, Japón, China y el resto de los países emergentes, entre los que se encuentra Brasil. En efecto, la asunción de Inácio *Lula* da Silva de la primera magistratura de Brasil implicó un cambio en la política exterior de ese país –un cambio en su posicionamiento respecto al proceso de integración regional y una participación más activa en los foros internacionales–, facilitado por su crecimiento económico y estabilidad institucional.

Uruguay, luego de intentar dos esfuerzos frustrados de firmar acuerdos comerciales profundos (TLC) con Estados Unidos, debido entre otros factores al aislamiento regional que ello le hubiera significado al país, al observar las posibilidades de desarrollo económico de su vecino del norte, la estabilidad de su buena relación diplomática, ante la parálisis de las instituciones mercosurianas –parafraseando a Waltz, explicadas fundamentalmente por la “*persistente anarquía*” como principio ordenador del escenario internacional, lo que imposibilitaría todo tipo de cooperación que no fuera basada en el interés nacional de los Estados–,³³¹ fomenta una estrategia que implique mejorar su integración productiva y comercial con Brasil. Este acercamiento no respondería a una lógica pendular, sino a un cambio en el contexto regional, en el cual Brasil adquiere un mayor liderazgo fundamentado en sus instituciones políticas y económicas, lo que podría significar la profundización de esos lazos a mediano plazo. Este vínculo le daría a Uruguay una mejor adaptación al sistema, lo que significaría un mayor desarrollo económico y poder de negociación con terceros países en temas económico-comerciales. Brasil, por su parte, debido a su magro crecimiento en los últimos años, a las perspectivas de estancamiento en el corto plazo, y a la necesidad de afianzar su rol de potencia emergente a nivel internacional, estaría buscando ocupar un mayor protagonismo en el MERCOSUR, manifestando una posición más aperturista que Argentina con respecto a la negociación con actores extrarregionales, específicamente con respecto a la Unión Europea. Esto implica un viraje en su política exterior, especialmente, por ser un país que ha mantenido una política desarrollista y proteccionista durante décadas y por ser el país dentro del MERCOSUR de mayor tamaño y diversificación productiva. Lo que naturalmente implica una tendencia a proteger una mayor cantidad de sectores en una negociación con terceros países. Por otra parte, esta relación le daría a Brasil mayor poder de negociación política. Dado que el sistema se construye mediante la coacción de la conducta de los Estados para asegurar su supervivencia, en última instancia, este acercamiento no estaría definido por claves de toma de decisión de política interna, sino inducido por las estructuras del contexto político internacional. En este sentido, las declaraciones del presidente Mujica y de sus

³³¹ Waltz al incluir en una teoría general de la política internacional los postulados realistas y especificar diferentes niveles de análisis distingue los estudios de política internacional de los estudios de política exterior. Su mayor contribución fue la de describir los efectos del sistema internacional en las políticas externas de los estados. Sin embargo, desconoce la proliferación y el desarrollo de acuerdos de integración política y económica, las distintas modalidades de cooperación internacional, las instituciones económicas y comerciales y políticas internacionales que limitan la independencia de los estados y las lógicas de coordinación interestatal que desafían los supuestos de imposibilidad de coordinación en un sistema anárquico.

principales colaboradores son ilustrativas. Al comienzo de su gobierno el presidente Mujica explicitó que

*"Brasil tiene que liderar la presencia política de América Latina, no porque quiera sino por la concentración de recursos que tiene. El mundo se está organizando en bloques gigantescos y nuestro portavoz debe ser Brasil, pero el problema es que el que invita, paga la cena"*³³².

En diciembre de 2010, en la Cumbre del MERCOSUR, de Foz de Iguazú, el mandatario uruguayo reconoció que

*"por primera vez, hemos tenido un país que ha decidido salir a tallar a nivel mundial y ese es uno de los enormes méritos pero también es uno de los desafíos. Tenemos que acompañarlo. Brasil tiene que ser consciente de su responsabilidad y nosotros tenemos que ser conscientes que tenemos que rodearlo"*³³³.

El 25 de mayo de 2012, el prosecretario de la Presidencia, Diego Cánepa, en una conferencia organizada por la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE), denominada "Relacionamiento de Uruguay con Brasil", fue más explícito aun al señalar la importancia geopolítica del MERCOSUR para Uruguay. El prosecretario afirmó que *"Brasil tiene una estrategia de inserción geopolítica definida desde hace bastante tiempo"*,³³⁴ en la cual incluye al MERCOSUR como factor de "legitimidad política", en su afán de convertirse en un actor global. En este sentido, afirmó que:

*"Brasil tiene que demostrar que es posible una integración importante y profunda entre un país de doscientos millones y uno de tres millones de habitantes, con enormes asimetrías sin generar una sensación de imperialismo"*³³⁵.

Cánepa sostuvo que en Uruguay *"tenemos que entender que nuestra China es Brasil"*³³⁶, que el país tiene la oportunidad de demostrar que es posible la integración, mediante demostraciones concretas en temas específicos, por ejemplo, la complementación productiva en la industria naval, y al mismo tiempo discutir con Brasil cuál es la estrategia del MERCOSUR de apertura hacia el mundo. El 22 de agosto de 2013, el canciller Luis Almagro, ante la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, ocasión en la que explica la política de profundización de las relaciones bilaterales con Brasil, en el marco de las negociaciones del llamado Grupo de Alto Nivel, expresó que:

*"Una alianza de este tipo con Brasil constituye, definitivamente, una asociación estratégica con el socio más grande, la economía más poderosa, la "locomotora" del MERCOSUR y de la propia Sudamérica. Consolidados estos procesos, creo que tenemos condiciones como para no estar –nunca más– atrás en el proceso de integración, ni que la bilateralidad de otros nos gane de mano; estaremos adelantados en la jugada y habremos resuelto los temas de la mejor manera, conforme al interés nacional y a nuestros espacios de soberanía"*³³⁷.

³³² *El país*, Montevideo, 29/03/2010.

³³³ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2010/12/mujica_plenaria.mp3>.

³³⁴ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/canepa-relacionamiento-uruguay-brasil>>.

³³⁵ Ídem.

³³⁶ Ídem.

³³⁷ Comisión de Asuntos Internacionales. Cámara de Senadores. Versión taquigráfica de la sesión del día 22 de agosto de 2013. En: <<http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/contenido/senado/s20132365.htm>>.

El canciller justificó la estrategia de acercamiento a Brasil, argumentando que el mecanismo bilateral es mucho más efectivo que el multilateral, para tratar las asimetrías entre países. En segundo lugar, Almagro señaló:

“no todos los países de la región están en condiciones de asumir este esquema de integración paradigmático” que implica “construir un mercado ampliado, más funcional con procedimientos de exportaciones más expeditos, con libre circulación de personas, pero asegurada de mejor forma”^{338 339}.

Aunque esta perspectiva explica con suficiente claridad el efecto del sistema internacional en la conducta estatal, tanto de Uruguay como de Brasil, no expresa una respuesta convincente con respecto a las decisiones internas que fundamentan la política exterior. Tampoco explica los efectos de la marcha del proceso de integración regional MERCOSUR, en las decisiones de política exterior uruguaya. La integración regional es concebida en términos instrumentales, como un medio para satisfacer intereses nacionales. Finalmente, los conceptos de poder e interés nacional son demasiado ambiguos y difícilmente operacionalizables para dar cuenta del accionar estatal.

Algunas teorías específicas dentro del realismo tratan de explicar la política exterior de los Estados, tales como la teoría del balance de poder, la teoría del balance de la amenaza, la teoría de la estabilidad hegemónica y la teoría de la transición de poder. En América Latina estos análisis se centran en la rivalidad de Argentina y Brasil, en la Cuenca del Plata, o de México y Venezuela, en América Central y el Caribe, y Chile en el Pacífico Sur (klaveren, 1992: 191).

Luis Alberto de Herrera, desde una perspectiva realista, vislumbró las características principales de la política internacional del Uruguay. En el *Uruguay Internacional*, publicado en 1912, Herrera destaca la importancia política de la posición geográfica. En este sentido, el autor señala:

“sin riesgo cabe sostener que nuestra independencia hunde sus mejores raíces en las aguas platinas. (...) En efecto, nuestro país (...) no paga subordinación a las aduanas extranjeras. Nada estorba el itinerario de sus mercaderías. (...) Igual ventaja favorece el impulso penetrante de las ideas fecundas y de los adelantos materiales” (1912: 44).

Si la salida al mar ha sido un factor facilitador de los impulsos autonómicos del Uruguay, el hecho de estar situado entre Argentina y Brasil, dos países con población y territorio más amplio, supone

³³⁸ Comisión de Asuntos Internacionales. Cámara de Senadores. Versión taquigráfica de la sesión del día 22 de agosto de 2013. En: <http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/contenido/senado/s20132365.htm>.

³³⁹ Almagro profundizó *“si analizamos la propia historia del MERCOSUR, podemos observar que siempre hubo bilateralidad, pero a veces nos pasaba por encima porque en tiempos anteriores era entre Argentina y Brasil. Sin embargo, hemos logrado superar esa bilateralidad de la que nos quejábamos y que nos hizo ganar el mote de enanos llorones o quejosos, y hemos podido colocarnos en el lugar de constructores de esta bilateralidad de la integración. (...) Hemos construido mucho al respecto y esperamos que después los demás países del MERCOSUR puedan ir enganchándose en esto. ¡Ojalá que lo que hoy estamos haciendo con Brasil, mañana podamos hacerlo con Argentina! ¡Ojalá que los temas de encadenamientos productivos tengan una amplitud cada vez mayor y comprendan a más países del MERCOSUR, especialmente a Venezuela y Paraguay, como socios fundamentales!”* Comisión de Asuntos Internacionales. Cámara de Senadores. Versión taquigráfica de la sesión del día 22 de agosto de 2013. En: <http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/contenido/senado/s20132365.htm>.

peligros y amenazas, pero también oportunidades.³⁴⁰ Poniendo de relieve la rivalidad por el liderazgo regional entre Argentina y Brasil, y las consecuencias que ello le depara a Uruguay, Herrera señala:

“Las circunstancias han querido que los intereses generales de Argentina y Brasil no coincidan. Aunque en una curva del camino estas naciones se protesten afecto infinito, la historia y la geografía las hicieron rivales. Inmensa importancia posee para nosotros y para el Paraguay esa contradicción de influencias. Mientras ellas no se anuden, será más fácil el porvenir de los débiles. (...) La desavenencia de los limítrofes es la mejor garantía de nuestra estabilidad” (1912: 267-268).

La propuesta de Herrera, de relacionamiento externo de Uruguay con Argentina y Brasil, supone una política pendular basada en una diplomacia profesionalizada, la organización de la defensa exterior, y garantizar la paz interna evitando las identificaciones y solidaridades excesivas con los vecinos: *“Armonía cordial con ambos fronterizos, sin obligarnos con ninguno” (1912: 151)*. La diplomacia debe guiarse por el principio del interés nacional, midiendo la conveniencia del acercamiento a los limítrofes sin desdeñar los vínculos con los otros Estados pequeños de la Cuenca del Plata, ni con potencias extrarregionales preocupadas por la preservación del equilibrio regional, especialmente con Estados Unidos. Esta política de relacionamiento con Argentina y Brasil no implica situarse en una posición equidistante, de imparcialidad respecto de las querellas entre ambos países, sino una política pendular, unida a la búsqueda de alianzas con terceros países.³⁴¹

Desde esta perspectiva, en la última década, en un contexto regional de relativa parálisis del proceso de integración regional MERCOSUR, donde conviven en permanente tensión la normativa del bloque y las declaraciones presidenciales, con una tozuda realidad cargada de intereses conflictivos y de visiones cortoplacistas de cuño nacionalista, Uruguay apuesta por la intensificación de su vínculo con el Brasil. Este acercamiento puede ser leído siguiendo los parámetros clásicos de inserción de Uruguay con respecto a sus vecinos, mediante la clave de una interpretación de oscilación pendular. En este sentido, las dificultades de relacionamiento con Argentina, producto de la larga serie de diferendos con Uruguay en ambos gobiernos de izquierda, se convierten en la clave explicativa de este proceso. Factores como la inestabilidad política-institucional de Argentina, sus políticas económicas proteccionistas desarrolladas durante la última década, el peso del proceso político doméstico en la formulación de su política externa, el estilo imperante en la formulación de esa política y el nivel de conflictividad e incertidumbre del relacionamiento bilateral resultante, habrían propiciado un distanciamiento de Uruguay respecto de este país. Distanciamiento que se reflejaría en las prioridades

³⁴⁰ Al respecto Herrera señala: *“a nuestro alrededor han flotado y seguirán flotando los más grandes sucesos continentales. Su posición estratégica sobre el Rio de la Plata hace de la republica una cúspide internacional, mientras su situación intermedia, entre dos grandes potencias, la obliga a celosa guardia” (1912:331).*

³⁴¹ Herrera afirma al respecto: *“La condición de fiel de balanza, en beneficio exclusivo de los platillos, ya no consulta nuestros ideales vigorosos de nación. (...) Si Brasil nos hiere en lo fundamental y si Argentina contempla nuestro bien, es acto insincero proclamar que una afeción invariable e igual, como dos radios del círculo, nos aproxima a ambas potencias. Lo lógico, lo exacto, más aun, lo útil, será declarar que una de esas vinculaciones -la cordial ha ganado en intensidad todo lo perdido por la otra. Idéntico el caso inverso. (...) Esta verdad es ley de la vida que, en todos sus planos, compensa desequilibrios: cuando asoma peligro por un ángulo, el instinto salta, rápido, al extremo opuesto; si se carga un peso con la izquierda, el cuerpo se inclina, maquinal, hacia la derecha. Por entendido que semejantes alternativas solo deben durar el tiempo exigido por el gesto adverso que las provoca” (1912:266-267).*

y objetivos de política exterior perseguidos por Uruguay, así como también, en el volumen del intercambio productivo y comercial –específicamente respecto a la participación de Argentina en las exportaciones uruguayas–. Por otra parte, aunque en reiteradas ocasiones Argentina y Brasil han manifestado su disposición de estrechar el relacionamiento bilateral, y el surgimiento del MERCOSUR responde a un acercamiento entre ambos países, el eje Buenos Aires-Brasilia no se ha podido cristalizar en políticas integracionistas profundas, debido a la densidad de las confrontaciones de los intereses nacionales en pugna. En este sentido, no sería osado argumentar que las dificultades para instrumentalizar en mecanismos integracionistas este bilateralismo privilegiado argentino-brasileño ha sido en muchas ocasiones la causa del estancamiento del MERCOSUR, que la falta de complementación estratégica entre los sistemas productivos de Argentina y Brasil es lo que ha llevado al estancamiento del proceso de integración regional. En consecuencia, el acercamiento de Uruguay a Brasil estaría propiciado por las dificultades del relacionamiento de Argentina y Brasil, y la mayor complementariedad y convergencia de las estrategias de inserción internacional de Uruguay y Brasil.

Sin embargo, hay varios factores que desafían esta interpretación primaria del relacionamiento con Brasil. En primer término, la definición clásica de la política pendular de Uruguay con respecto a Argentina y Brasil suponía un contexto de rivalidad y puja por el liderazgo regional de ambos Estados, en el cual Uruguay se posicionaba como fiel de la balanza en las querellas que lo involucraban con sus vecinos. El surgimiento del MERCOSUR y su evolución posterior se relacionan con el abandono de esta lógica entre Argentina y Brasil, y la profundización de los lazos cooperativos entre ambas sociedades, en lo que se ha dado en llamar “alianza estratégica”, renovada a intervalos regulares. El diferendo de Uruguay con Argentina por la instalación de la planta de celulosa de Botnia en la ribera oriental del río Uruguay, en la cual Brasil tuvo una intervención marginal, evitando en todo momento la confrontación con Argentina, ha sido interpretado en Uruguay como la expresión de una pauta de relacionamiento con sus vecinos que manifiesta estos parámetros antes reseñados. El presidente Mujica, cuando el G20 acusa a Uruguay de ser un paraíso fiscal, asume los imperativos de la bilateralidad argentino-brasileña y actúa en consecuencia. En lugar de acusar a Argentina de presionar a Uruguay por este medio para que firme un acuerdo de transparencia tributaria, buscó el apoyo de Brasil para hacer un planteo de protesta a favor de la posición de Uruguay ante el G20.^{342 343}

El presidente uruguayo justificó posteriormente su proceder argumentando que:

“un reclamo hacia Argentina, no solo podía contener un error, sino que en los hechos, y es lo más grave, obligaba a que Brasil no nos pudiera acompañar y defender. Brasil hubiera tenido inevitablemente que asumir una actitud parecida a la que asumió cuando los líos por el puente: 'el silencio'. ¿Por qué? Porque es un error que tu pretendas que te den lo que no te puedan dar. Aunque puedan entender”³⁴⁴, concluyó.

Otra línea explicativa de este acercamiento con Brasil, basada en los presupuestos del realismo, se relaciona con el proceso de integración de la Cuenca del Plata. En la década de 1960, ante el desafío

³⁴² Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/russeff-respaldo-uruguay>>.

³⁴³ Informe Observatorio de Política Exterior Uruguay – N° 255.

³⁴⁴ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/audicion-mujica-24-noviembre>>.

de la construcción del Mercado Común Latinoamericano, Methol Ferré, en el *Uruguay como Problema. Geopolítica de la Cuenca del Plata*³⁴⁵ en términos geopolíticos, sitúa a la Cuenca del Plata como la base fundamental del Cono Sur. Espacio óptimo de América Latina, aunque relativamente marginal respecto del comercio mundial, y de las áreas de tensión bélica entre las grandes potencias. Esta región incluye territorios pertenecientes a Bolivia, Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay. El autor señala que en el siglo XIX el Uruguay surge bajo la hegemonía del Imperio británico como frontera de conflicto y base de penetración en el Atlántico Sur y el corazón sudamericano.³⁴⁶ En su génesis, el Uruguay se convirtió en una semicolonía privilegiada del Imperio británico, de espaldas al resto del continente. Luego de la Segunda Guerra Mundial, con la emergencia de Estados Unidos como principal potencia hegemónica, con la agudización de los procesos de liberación nacional e industrialización en los países agroexportadores de América Latina, Ferré sostiene la necesidad de trascender al Uruguay, perdida su antigua “funcionalidad inglesa”. El autor rescata la concepción internacional de Herrera, señalando que muchas de sus afirmaciones resumen lo más medular del pensamiento internacional del Uruguay. Sin embargo, sostiene que “*el acontecer histórico va haciendo imposible la política de Herrera*”³⁴⁷. Para Ferré el futuro le depara cuatro hipótesis al país. Un Uruguay tecnificado, industrializado y modernizado, arraigándose en la Cuenca del Plata, actuando como nexo entre Argentina y Brasil, y siendo la salida al mar de los productos bolivianos y paraguayos. Una segunda hipótesis supone el reforzamiento de los vínculos tradicionalmente privilegiados de Uruguay con Europa. Una tercera hipótesis es la transformación del Uruguay en un protectorado argentino-brasileño o su división, entre ambos. Finalmente, el Uruguay se puede convertir en un protectorado norteamericano, instrumentalizado como cuña en la Cuenca del Plata.³⁴⁸

Desde esta perspectiva, tanto la oposición brasileña-argentina, apoyada por amplios sectores políticos y sociales en Uruguay, con respecto a la firma de un TLC bilateral Uruguay-EE.UU., como el acercamiento posterior a Brasil, estarían fundamentados, tanto en los imperativos de desarrollo e industrialización regional, como también geopolíticos. La amplia gama de restricciones que implica la firma de un TLC para la implementación de un proyecto de desarrollo relativamente autónomo, las reformas institucionales que necesariamente implica, y las consecuencias que puede tener para la inserción internacional envolverían la posibilidad de que Uruguay se convierta en una cuña al servicio

³⁴⁵ Ferré, Methol (1967 1ra Ed.): *El Uruguay como Problema. Geopolítica de la Cuenca del Plata*, Versión Digital: En: <<http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos.php?id=2>>.

³⁴⁶ Ferré afirma que “*Inglaterra abrió un campo neutralizado en la boca del Río de la Plata, para desarticular la Cuenca y evitar su control por ningún centro de poder latinoamericano en el Hemisferio Sur, capaz de resistir y autodesarrollarse. El Uruguay aseguraba el desmembramiento de la zona óptima de América del Sur (...). Por tanto, la condición de existencia del país era no intervenir, no comprometerse jamás con sus vecinos. (...) De ahí el mote de todos conocido: Estado tapón, “algodón entre dos cristales”*”. *Ibíd.*, cap. 3.

³⁴⁷ El autor señala al respecto: “*Los supuestos de nuestra vieja política internacional se han evaporado: el Imperio Inglés ha sido sustituido por el Yanqui; el viejo Uruguay agropecuario, extravertido y agotado ya no permite el cada uno en su casa, y tiene que abrirse a sus vecindades latinoamericanas. Para el Uruguay interiorizarse es latinoamericanizarse. Nuestra política nacional será ir más allá del Uruguay para salvar al Uruguay en el sentido de su propia historia. Si Ponsomby ha muerto, nos queda Artigas*”. *Ibíd.*, cap. 4.

³⁴⁸ *Ibíd.*, cap.5.

de los intereses norteamericanos, en esta región estratégica de Suramérica. Por estos mismos motivos, el fomento de la relación económico-comercial entre Uruguay y Brasil se fundamentaría tanto en la necesidad de disminuir la dependencia de los centros de poder mundiales –Unión Europea, China, Japón y Estados Unidos–, como en la convicción de que el desarrollo del Uruguay estaría ligado a la Cuenca del Plata. Ante las políticas proteccionistas desarrolladas por Argentina, Uruguay y Brasil apuestan por profundizar un modelo de integración, basado en el éxito de la relación bilateral, que suponga superar la lógica comercialista y promueva un mayor grado de complementación económica con la región. En efecto, la necesidad estratégica de transformarse en un polo logístico regional, puerta de salida y entrada de los productos paraguayos, bolivianos, del sur de Brasil y del litoral argentino, ha sido resaltada en el Uruguay en varias oportunidades. Muchos proyectos bilaterales con Brasil responderían a esta lógica. El puerto de aguas profundas y la mejora de la infraestructura –vías férreas, conexión vial– son ejemplos de ello. El presidente Mujica en más de una oportunidad transmitió la idea de integrar el país a la región, haciendo de Uruguay “*un país bisagra*” y no el “*Uruguay Gibraltar*”³⁴⁹, resaltando que aunque Uruguay ha sido visto como un “*Estado tapón*”, su gobierno tiene “*la vocación de que sea un país puente, fundamentalmente entre la Amazonia y la Pampa*”³⁵⁰. En estos términos se refirió el 28 de junio de 2012, en su audición radial. Al anunciar la decisión de dar los pasos iniciales para la construcción de un puerto de aguas profundas en las costas de Rocha dijo:³⁵¹

“este es un intento de puerto integrador para que sirva como cabecera a toda la región. Por lo tanto, es un puerto para el Uruguay pero es un puerto esencialmente con una puntería de integración regional”^{352 353}.

Explicación de la profundización del vínculo de Uruguay con Brasil: corrientes liberales de la política exterior e integración regional

Tal como ha sido señalado *ut supra* las aproximaciones al estudio de la integración regional no son exclusivas de la corriente liberal de las relaciones internacionales. Sin embargo, algunas de las corrientes principales se emparentan con esta.³⁵⁴ El regionalismo puede ser compatible con el libre comercio en la medida que disminuya la discriminación intrarregional y establezca reglas flexibles de

³⁴⁹ *El País*, Montevideo, 14/03/2010.

³⁵⁰ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/audionet/2010/12/mujica_plenaria.mp3>.

³⁵¹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/puerto-rocha-de-aguas-profundas>>.

³⁵² Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audio-audicion-mujica-28-junio>>.

³⁵³ Previamente, el 19 de abril de 2012, el ministro de Transporte y Obras Públicas, Enrique Pintado, planteó a los intendentes de Cerro Largo y Treinta y Tres la posibilidad de instalar una terminal portuaria pública en el área de la Laguna Merín. El ministro Pintado, destacó como un objetivo país, acordado con los partidos políticos, las cámaras empresariales y la central sindical, el de transformar al Uruguay en 2030, en un gran centro de distribución de personas y mercancías regional. Agregó que para lograr este objetivo, el Sistema Nacional de Puertos del país “*está recostado hacia la Argentina*” y a partir de una nueva visión estratégica “*estamos tratando de enfocarnos hacia la zona Este*”. Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/proyecto-puerto-laguna-merin>>.

³⁵⁴ Ver: Caballero, Sergio (2011).

acceso al acuerdo. La CEPAL ha definido esta estrategia como “regionalismo abierto”.³⁵⁵ Esto depende del modelo de acuerdo y de las barreras que implique para los países no signatarios de este.³⁵⁶ La creación del MERCOSUR devino en una etapa dominada por las concepciones del “nuevo regionalismo”, que implicaban la apertura comercial regional y el aumento de los vínculos con la economía global, así como también la legitimación de reformas estructurales en las economías de los países signatarios.³⁵⁷ Desde su concepción, el modelo que ha sido referencia para este proceso ha sido la integración europea, que por otra parte ha sido la usina de la clasificación clásica de integración económica. Esta supone cinco categorías de integración que van de la zona de libre comercio a la integración total. Sin embargo, tanto el modelo de integración europeo, como la viabilidad del MERCOSUR definido en estos términos, han sido problematizados desde Uruguay (v. *ut supra* p.11 y ss.).

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que, durante los primeros meses del gobierno de Tabaré Vázquez, el elenco gubernamental se convenció de que el proyecto del MERCOSUR, en términos de Mercado Común, tal y como había sido definido en sus documentos fundacionales, sin una implementación efectiva, constituía un freno para el desarrollo industrial del país. La razón de este diagnóstico se debe a la insuficiente profundización de la unión aduanera, a las dificultades para que opere como zona de libre comercio por las constantes restricciones al comercio bilateral entre sus socios, a la falta de coordinación macroeconómica y al no tratamiento de las asimetrías existentes. Las principales asimetrías identificadas por Uruguay se relacionan a las distorsiones de las condiciones de competencia en el mercado regional y a las dificultades en el acceso a los mercados, tanto regionales como extrarregionales. Por el tamaño y estructura de su economía –cuyas principales ventajas comparativas se concentran en un conjunto de cadenas agroindustriales–, a diferencia de los socios mayores, Uruguay carece de capacidad para implementar programas de incentivos a la producción e inversión que, por otra parte, distorsionan las condiciones de competencia y, en consecuencia, los flujos de comercio e inversión dentro de la UA. Debido a la existencia de economías de escala, costos de transporte e incentivos a la producción, la implementación de un AEC y la disminución de las barreras al comercio intrabloque, sin la eliminación de asimetrías de política y una mayor apertura hacia el resto del mundo, facilita la localización de las inversiones en los países de mayor tamaño. La aplicación de restricciones no arancelarias en el comercio interno del bloque también se relaciona con las asimetrías de tamaño de los socios. Los efectos en los socios menores son mucho más significativos que en los socios mayores, debido a las escasas posibilidades de represalia de un mercado doméstico reducido, volviendo, por otra parte, incierto el tamaño del mercado ampliado y dificultando la localización de inversiones en los países de menor tamaño relativo.

³⁵⁵ Ver: Roberto Bouzas y José María Fanelli (2001): *MERCOSUR Integración y Crecimiento*. Fundación OSDE.pág. 89.

³⁵⁶ Ver: Nota 35.

³⁵⁷ Ver: Gerardo Caetano (coord) (2011): *MERCOSUR. Breve historia, cronología y marco institucional*. CEFIR, p. 32.

En este sentido, son ilustrativos la Nota entregada por el presidente Tabaré Vázquez al presidente de Brasil, en calidad de presidente pro t mpore del MERCOSUR, el 8 de setiembre de 2006, y el documento presentado por Uruguay en el marco de la Reunión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR, realizada en Paraguay el 22 de mayo de 2007, donde el gobierno uruguayo profundiza algunas propuestas sobre el tratamiento de las asimetrías presentadas anteriormente.

En el primero de estos documentos, el gobierno uruguayo destaca el incumplimiento de las metas propuestas en los Tratados de Asunción y Ouro Preto, referentes a la formación de la unión aduanera y posteriormente del mercado común; de la coordinación macroeconómica y de integración productiva a través de políticas sectoriales, y el incumplimiento del objetivo de que el MERCOSUR fuera una plataforma para la inserción de la región mediante un AEC que fomentara la competitividad de las economías de los Estados Partes, así como de las negociaciones comerciales conjuntas. En el documento se afirma que esta problemática representa para Uruguay dificultades para acceder al mercado ampliado y para atraer inversiones al país, y el agravamiento de las asimetrías preexistentes derivadas del tamaño de las economías, dado que Uruguay pagó los costos económicos y sociales del proceso de integración con la desaparición de sectores productivos que no resistieron la competencia regional. Uruguay propuso flexibilizar la implementación de la unión aduanera, como forma de compensar los problemas específicos y las asimetrías habida cuenta de

“que existen apartamientos tolerados para todas las partes (excepciones al AEC, diferentes tratamientos en los tratados de libre comercio con terceros, bienes provenientes de Manaos y Tierra del Fuego, plazos otorgados a Venezuela para su incorporación plena)”³⁵⁸.

Por otra parte, se propone avanzar en el objetivo de la libre circulación de mercaderías y en la eliminación de obstáculos al comercio, y en una mayor coordinación macroeconómica. Eliminar el doble cobro del AEC y modificar los niveles de este,

“dado que no responde a la necesidad de las estructuras productivas de los Estados Partes, desde que tres de los cuatro países (Argentina, Paraguay y Uruguay) han solicitado y le han sido acordadas excepciones muy importantes”³⁵⁹.

Finalmente, se plantea flexibilizar las negociaciones externas

“a través de la incorporación de las bilateralidades, sea en el marco de las negociaciones conjuntas o permitiendo negociaciones individuales”³⁶⁰.

En el documento presentado ante el Consejo del Mercado Común (CMC), el 22 de mayo de 2007, el gobierno uruguayo reconoce que la visión de un bloque regional en términos de unión aduanera, como modelo para el MERCOSUR, es un modelo disfuncional. En este sentido, se consigna que no se deben

³⁵⁸ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/09/TEXTTO_CARTA.PDF>.

³⁵⁹  dem.

³⁶⁰  dem.

de confundir los objetivos de desarrollo económico con justicia social con los instrumentos planteados por los distintos formatos de integración regional.

“Plantear la discusión relevante en términos estrictos de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes, supone confundir fines con medios, desconociendo la esencia de la integración regional como un espacio de mejor realización de las estrategias nacionales de desarrollo. El instrumento de la Unión Aduanera estricta no es consistente con un proceso sustentable en tanto no se concrete la armonización de las políticas tributarias y de incentivos, que distorsionan las condiciones de competencia, y el acceso a terceros mercados a través de la negociación conjunta. Asimismo, una unión aduanera como instrumento de integración efectivo no es factible cuando algunos socios, como Uruguay, la perciben como un proceso de regionalismo abierto, y otros la entienden como un ámbito para implementar la sustitución de importaciones y el comercio administrado a escala regional. Estamos pues en presencia de intereses, todos ellos legítimos, que además de diferentes son contradictorios, y hacen inviable la configuración vigente”³⁶¹.

Uruguay propone, en el mencionado documento, acordar incentivos comunes, limitando la competencia dentro del bloque, para evitar la distorsión del comercio, hacer efectivo el acceso al mercado ampliado y la localización de inversiones. El presidente Mujica comparte este diagnóstico y ha abogado por continuar con la estrategia hacia la diversificación de mercados y mantener una actitud negociadora en las relaciones internacionales del Uruguay. En este sentido, el 2 de agosto de 2012, en su audición radial, afirmó:

“el camino a recorrer, la diversificación, impone dentro del MERCOSUR la lucha de cambios que van a tener que tener expresión institucional y jurídica. Sí, que le permitan a esta institución ser mucho más flexible, que lo que ha sido hasta hoy. (...) No es con un esquema tabú y de carácter prohibitivo que podemos mejorar precisamente las relaciones, económicas, sociales y políticas de nuestras sociedades”^{362 363}.

El 1.º de marzo de 2013, en su audición radial, el presidente Mujica, después de hacer referencia a la declaración conjunta de Estados Unidos y la Unión Europea, sobre la voluntad política de realizar un acuerdo de libre comercio e inversiones transatlántico,³⁶⁴ dijo que en el MERCOSUR debe darse una discusión, que consideró “inevitable”, sobre su destino, teniendo en cuenta el escenario internacional. El presidente señaló que:

“discutir un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR es una cosa compleja pero hay que considerarlo. (...) En los últimos años el MERCOSUR quedó muy estancado con crecientes dificultades de comerciar entre sus socios, más que ser un mercado común, apenas en los hechos es una mala unión aduanera y aunque existe voluntad bilateral manifiesta que creemos se irá concretando con Brasil, la verdad es que en todo el bloque tenemos dificultades de carácter paquidérmico para poder avanzar”³⁶⁵.

El 6 de agosto de 2013, el presidente José Mujica, durante una entrevista con la agencia AFP, destacó que el MERCOSUR debe flexibilizar su normativa para la adhesión de nuevos socios. Además se refirió

³⁶¹ Ver: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM%5CGestDoc%5CDocOfic0Arch.nsf&id=832579C700726F0D0325759800725CFB&archivo=CMC_2007_ACTA01-Ex_ANE04_DI-03_ES_Asimetrias-Prop-Uy.doc>.

³⁶² Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/presidente-mujica-reafimo-conviccion-sobre-estrategia-negociadora-pais>>.

³⁶³ El 8 de agosto de 2012 Uruguay formalizó la solicitud para participar como observador en la Alianza del Pacífico, bloque comercial conformado por México, Colombia, Perú y Chile. Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-cierre-seminario-comercio-exterior>>.

³⁶⁴ Ver: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/13/statement-united-states-president-barack-obama-european-council-president>>.

³⁶⁵ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-mercosur-destino-escenario-mundial-comercio-urbanizacion-rural>>.

a la necesidad de tener mayor flexibilidad para que los socios negocien acuerdos comerciales con terceros países cuando no es posible avanzar como bloque. En ese sentido, señaló que el bloque debe dar *"más libertad para negociar con otros. Sobre todo cuando hay relaciones asimétricas"*³⁶⁶. Por otra parte, el presidente uruguayo se mostró partidario a un acercamiento a la Alianza del Pacífico.^{367 368} El 13 de agosto de 2013, el presidente, en su audición radial, señaló la necesidad de negociar con China acuerdos comerciales y la intención de acompañar a Brasil en las negociaciones con la Unión Europea.³⁶⁹ El 29 de julio de 2014, en la Cumbre presidencial del MERCOSUR, Mujica solicitó a sus pares considerar la propuesta del presidente de China, Xi Jinping, en la cumbre conjunta de China con los países de la región, realizada el 17 de julio de 2014 en Brasilia. Propuesta que el presidente uruguayo definió como

*"invite de características globales como nunca hemos tenido y no debemos dejar perder esa oportunidad"*³⁷⁰. Pero advirtió *"sabemos que en este mundo los peces chicos se tienen que cuidar de los peces grandes, por eso tenemos que estar juntos"*^{371 372}.

Al no registrar avances significativos en la agenda del bloque, el Gobierno uruguayo optó, en primera instancia, por iniciar un acercamiento con Estados Unidos, en busca de la firma de un TLC. Al constatar los efectos perjudiciales que este podría tener para una parte importante de la producción uruguaya, vinculada al comercio regional, y ante las amenazas de los socios mayores de excluir al país de las preferencias comerciales del bloque, Uruguay opta por profundizar su relación con Brasil, la mayor economía de Latinoamérica, país que promete, en primera instancia, aumentar la integración productiva mediante políticas de cooperación industrial y tecnológica, y atender las asimetrías de los países de economías menores del MERCOSUR. Los principales temas priorizados por ambos Gobiernos refieren a eliminar las barreras que dificultan el acceso al mercado ampliado, a la promoción de la integración de infraestructura y de transporte, y a la integración productiva.

Al tiempo que Uruguay promueve la profundización de los vínculos económico-comerciales con Brasil, apoya todas las iniciativas de extender el acuerdo a nuevos socios, bajo el presupuesto de que cuanto mayor sea la unión, mayores serán los beneficios económicos y estratégicos para los

³⁶⁶ Ver: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/256912/para-mujica-el-mercosur-debe-dar-mas-libertad-a-sus-miembros/>>.

³⁶⁷ *El País*, Montevideo, 07/08/2013.

³⁶⁸ Anteriormente Mujica, había señalado que aunque dejar el MERCOSUR por la Alianza del Pacífico sería una locura, Uruguay debe de *"ocupar todos los espacios donde se discuta la integración de América Latina"* En ese sentido profundizó *"Estados Unidos quiere hacer una alianza con el Pacífico, para tratar de llegar a China (...). Si nosotros nos alejamos, menos influencia vamos a tener y estaríamos favoreciendo el trabajo de ellos. Así que tenemos que estar, por lo menos para estorbarlos, porque si no, lo único que hago es gritar, pero no opero"*. Ver: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-224264-2013-07-11.html>>.

³⁶⁹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audicion-mujica>>.

³⁷⁰ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mujica-cumbre-plenaria-venezuela>>.

³⁷¹ Ver: <<http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/mujica-cumbre-mercosur-2014-caracas-venezuela>>.

³⁷² La propuesta de Xi a la región consiste en elaborar un "Programa de Cooperación China-América Latina y el Caribe para el Período 2015-2019" que incluye el comercio, la inversión y la cooperación financiera como motores de desarrollo integral de la cooperación y seis áreas prioritarias: energía y recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica y tecnología de información. El presidente Xi, ofreció un fondo de 35.000 millones de dólares para financiar proyectos de infraestructura y desarrollo, así como acuerdos de intercambio comercial. Ver: <http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_N526/Discurso_Xi_Jinping.pdf>.

miembros. La búsqueda de Uruguay de flexibilizar la implementación de la Unión Aduanera, también se fundamenta en la necesidad de lograr acuerdos comerciales con socios extrarregionales –dadas las dificultades que ha tenido la agenda externa del bloque de concretarlos a través de la negociación conjunta.

Conclusiones

El balance dispar respecto a los resultados que Uruguay ha obtenido, a partir de su apuesta por profundizar las relaciones bilaterales con su socio más grande del MERCOSUR, impulsan a la exploración de los motivos de tal acercamiento. Para ello es imprescindible valerse de los instrumentos que brindan la teoría política y las teorías de las relaciones internacionales.

La conceptualización de la política exterior y del fenómeno de la integración regional, tanto del realismo como del liberalismo, brindan claves argumentativas útiles para la explicación de la profundización del vínculo bilateral de Uruguay con Brasil. Aunque, como fundamento de la acción estatal, difieran en muchos de sus supuestos, ambas visiones resultan complementarias para dar cuenta del fenómeno estudiado. En este sentido, los cambios en el sistema internacional y el consiguiente ascenso de Brasil como potencia emergente a nivel mundial han sido interpretados en Uruguay como una oportunidad para amplificar el ámbito de acción del país a nivel internacional, a partir de la construcción de una alianza con el mencionado país. La interpretación que prioriza la dimensión geopolítica de la integración regional también ha sido tomada en cuenta por los gobernantes uruguayos. Aunque las aproximaciones que identifican la política pendular como clave explicativa de este fenómeno han sido desafiadas en sus fundamentos, debido a que en última instancia solo pueden ser confirmadas o refutadas en el largo plazo, no pueden ser concluyentemente desestimadas. Por otra parte, en las páginas anteriores se ha argumentado que tanto el primer gobierno del Frente Amplio como el segundo reconocieron que la visión de un bloque regional en términos de unión aduanera como modelo para el MERCOSUR es un modelo disfuncional y, por lo tanto, ante el fracaso de esta, han iniciado la búsqueda de una bilateralidad privilegiada con Brasil, afianzada por las dificultades de relacionamiento con Argentina.

Referencias bibliográficas

- Bartesaghi, Ignacio (2012): *Las uniones aduaneras: ¿Modelo de integración adecuado para los países de la región?*, DT 016, Montevideo, CEFIR.
- Bernal-Meza, Raúl (2005): *América Latina y el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- (2010): “El pensamiento internacionalista en la era Lula” en *Estudios Internacionales* 167, Universidad de Chile.
- (2008): “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)” en *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2), pp. 154-178.
- Blanco, Herminio y Zabudovsky, Jaime (2001): “Hacia un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Uruguay”, Estudios CERES, Montevideo.
- Bouzas, Roberto (2011): “Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina” en Gerardo Caetano (coord.) *MERCOSUR 20 años*, Montevideo, CEFIR.
- Bouzas, Roberto y Fanelli, José María (2001): *Mercosur: integración y crecimiento*, Buenos Aires, Fundación OSDE.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (2010): *Brasil 2022*, Brasília: Presidência da República, SAE, 100 p. II.
- Caballero, Sergio (2011): *El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional*, DT 012, Montevideo, CEFIR.
- Caetano, Gerardo (2009): “Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre” en *Nueva Sociedad*, n.º 219 (enero-febrero).
- (coord.) (2011a): *MERCOSUR 20 años*, Montevideo, CEFIR.
- (coord.) (2011b): *MERCOSUR. Breve historia, cronología y marco institucional*, Montevideo, CEFIR.
- Durán Sáenz, M.^a Susana; Odone, Carlos N. y Granato, Leonardo (coords.), Cesarín, Sergio M. et al. (2008): *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados* (1.^a ed.), Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana.
- Chapuis, Carolina y Rodríguez, Helena (2011): *Análisis de la estructura exportadora del Uruguay*. DT 002, Montevideo, Banco Central del Uruguay.

- Checkel, Jeffrey T. (2008): “Constructivism and Foreign Policy” en Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne (ed.) *Foreign Policy. Theories. Actors. Cases*, Oxford, Oxford University Press, p. 73.
- Doyle, Michael W. (2008): “Liberalism and foreign policy” en Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne (ed.) *Foreign Policy. Theories. Actors. Cases*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferré, Methol ([1967] 2010): *El Uruguay como Problema. Geopolítica de la Cuenca del Plata* Primera edición, Editorial Diálogo, Montevideo, 1967. Segunda edición E.B.O. Montevideo, 1971. Tercera edición A. Peña Lillo, Editor S.R.L., Buenos Aires, 1973. *El Uruguay como problema y otros escritos* (4.^a ed.), Buenos Aires, Publicaciones del Sur. Edición digital: <<http://www.metholferre.com/obras/libros/capitulos.php?id=2>>.
- Ferro Clérico, Lilia; Fernández Luzuriaga, Wilson y Hernández Nilson, Diego (2006): “La Estrategia de Inserción Internacional de Uruguay en el Gobierno del Frente Amplio” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 15, pp. 129-150.
- Granato, Leonardo y Oddone, Carlos N. (2008): “El Sistema Internacional y la Integración Económica Regional” en Durán Sáenz, M.^a Susana, Odone, Carlos N. y Granato, Leonardo (comps.), Cesarín, Sergio M. et al. *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados* (1.^a ed.), Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana.
- Herrera, Luis Alberto de ([1912] 1988): *El Uruguay internacional*, Montevideo, Cámara de Representantes.
- Keohane, Robert O. (2005): “Una reconsideración del liberalismo internacional” en *Interdependencia, Cooperación, y Globalismo*, ensayos escogidos de Robert O. Keohane, México, Colección Estudios Internacionales, CIDE, pp. 44-88.
- Krugman, Paul R.; Obstfeld, Maurice y Melitz, Marc (2012): *Economía internacional. Teoría y política* (9.^a ed.), Madrid, Pearson-Addison Wesley.
- Magariños, Gustavo (2005-2006): *Integración Económica Latinoamericana: Proceso ALALC/ALADI 1950-2000* (3 volúmenes), Montevideo, ALADI, BID-INTAL.
- Mingst, Karen (2006): “Los enfoques de las relaciones internacionales”, “Perspectivas opuestas: ¿Cómo pensar teóricamente acerca de las relaciones internacionales?”, “El Sistema Internacional” (caps. 1, 3 y 4) en *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, México: Colección de Estudios Internacionales (CIDE), pp. 23-46 y 105-177.
- (2006): “La economía política internacional” y “Asuntos globales” (caps. 9 y 10) en *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, México: Colección Estudios Internacionales CIDE, pp. 393-533.

- Morgenthau, Hans J. ([1993] 1948): *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*. New York, Mc Graw Hill.
- Oddone París, Gabriel (2014): *Uruguay en el mundo actual*. En <<http://www.gabrieloddone.com/wp-content/uploads/2014/02/uruguay-mundo-actual-oddone.pdf>>.
- Pérez Antón, Romeo (2011): *Política Exterior Uruguaya del Siglo XX*, Montevideo, Ediciones de la Plaza.
- Porzecanski, Roberto (2010): *No Voy en Tren. Uruguay y las perspectivas de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2000-2010)*, Montevideo, Debate.
- Simonoff, Alejandro (comp.) (2010): *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad* (1.ª ed.), La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Torrent, R. (2006): “Un marco analítico para los procesos de integración regional” en Rojas Aravena, Francisco y Solís, Luis G. (coords.) *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, San José, Editorial Juricentro.
- Tuyaré, Sofia (dic. 2013): “Exportaciones de Bienes de Uruguay. Composición, destinos y valor agregado”, Asesoría de Política Comercial. Área de Análisis Económico-Comercial, Montevideo, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Uruguay XXI (2014): *Río Grande Do Sul, Brasil. Perfil Regional*. En: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2012/05/Informe-Uru-XXI-Brasil-Agosto-2014.pdf>>.
- Uruguay XXI (2014): *Inversión Extranjera Directa en Uruguay*. En: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/wp-content/uploads/2012/02/Informe-IED-en-Uruguay-Julio-2013-URUGUAY-XXI.pdf>>.
- Van Klaveren, Alberto (1986): “Análise das Políticas Externas Latino-americanas: Perspectivas Teóricas” en VV.AA. *A América Latina e a Política Mundial* (pp. 2-20), São Paulo, Convivio.
- (1992): “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar” en *Revista de estudios internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, n° 98, año XXV, pp. 169-216.
- Vigevani, Tullo y Ramanzini Jr., Haroldo (enero-febrero 2009): “Brasil en el centro de la integración Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración” en *Nueva Sociedad*, n.º 219.
- Waltz, Kenneth ([1979] 1988): *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Wendt, Alexander (marzo de 2005): “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La Construcción social de la política de poder” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n.º 1, GERI-UAM.

Wohlforth, William C. (2008): “Realism and foreign policy” en Smith, Steve, Hafield, Amelia, Dunne Tim (ed.) *Foreign Policy. Theories. Actors. Cases*. Oxford, Oxford University Press.

Otras fuentes consultadas:

Allison, Graham (1988): *La esencia de la decisión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Appleyard, Dennis R.; Cobb, Steven L. y Field, Alfred J. (2006): *International Economics* (5.ª ed.) Editorial McGraw-Hill Irwin.

Arocena, Rodrigo; Caetano, Gerardo (coord.) (2011): *La aventura uruguaya. El país y el mundo*, Montevideo, Debate.

Barros, Miguel Angel; Sebesta, Lorenza y Guerra, Flavia (2012): *MERCOSUR-UE. ¿Un acuerdo posible?*, Montevideo, DT 15, CEFIR.

Bizzozero, Lincoln; de Sierra, Gerónimo y Terra, Inés (coords.) (2010): *La Inserción Internacional de Uruguay*, Montevideo, Debate.

Bizzozero, Lincoln y Clemente, Isabel (coords.) (2011): *La Política Internacional en un Mundo en Mutación*. Montevideo, EBO.

Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992): *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985-1989)*, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Posgrados, Montevideo.

Bruno, Carlos (comp.) (2003): *Argentina. Un lugar en el Mundo*, Buenos Aires, FCE.

De la Balze, Felipe (2010): “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)” en *Estudios Internacionales*, n.º 166, Universidad de Chile, pp. 121-140.

Budini, Terra F. et al. (2010): *Consenso progresista. Política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Convergencias y desafíos*, Fundación Friedrich Ebert.

Caetano, Gerardo (2007): “MERCOSUR ¿Quo Vadis?”, en *Diplomacia, Estrategia y Política/Proyecto Raúl Prebisch*, pp. 51 a 64.

– (2009): “Argentina y Uruguay entre la Cuenca del Plata y el MERCOSUR. Notas para la reflexión en un contexto de distanciamiento”, en *Densidades*, n.º 3, julio, pp. 7-36.

– (coord.) (2012): *El MERCOSUR de las Políticas públicas regionales*, Montevideo, CEFIR.

Caetano, Gerardo y Vaillant, Marcel (2004): *¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR? Apuntes para entender requerimientos recíprocos*, Friedrich Ebert Stiftung Fesur (Representación en Uruguay).

Carrau, Natalia y Valdomir, Sebastián: *La incidencia de los tratados de protección de inversiones en el MERCOSUR*, DT. 13, CEFIR.

- Estay, Jaime y Sánchez, Germán (coords.) (2005): *El ALCA y sus peligros en América Latina* (1.ª ed.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Estrades, Carmen (2007): “MERCOSUR: déficit institucional y perspectivas de cambio”, VI Jornadas de Investigación Científica, Facultad de Ciencias Sociales, 11 y 12 de setiembre.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2000): *El presidente en la transición, variables afectadas de la política exterior*, DT 53, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales (FCS).
- (2003): *Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002*, DT 62, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales.
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Ferro Clérigo, Lilia (2003): *La agenda de política exterior uruguaya 1985-2000. Una visión académica*, DT 64, Unidad Multidisciplinaria, FCS.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2005): *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2004*, DT 66, Unidad Multidisciplinaria, FCS.
- Ferrer, Aldo (1997): *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*, Buenos Aires, FCE.
- Ferro, Lilia (2006): “Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006)” en *América Latina Hoy*, 44, (pp. 115-132), Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Gámez, Alba E.: “Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 69, pp. 127-151. <<http://www.cidob.org/ca/layout/set/print/content/download/31110/473874/file/69gamez.pdf>>.
- Gianelli, Carlos (2009): “Uruguay y la región” en *Semanario Voces*, n.º 235 (pp. 12-13), n.º 236 (pp. 6-7), n.º 237 (pp. 6-7), n.º 238 (pp. 12-13), n.º 239 (pp. 10-11), 12 de noviembre al 10 diciembre.
- Gros Espiell, H. (2001): *Temas Internacionales*, Montevideo, Ediciones Melibea.
- (2005): “Los desafíos de la reinserción internacional del país” en Caetano, Gerardo (dir.) *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas multiples*, pp. 131-155.
- Guinart, Martín (2005): “Integración económica (Un análisis teórico de la integración)”, Working Paper n.º 10, Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Hermann, Charles (1990): “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy” en *International studies Quarterly*, 34(1), pp. 3-21.
- Hobbes, Thomas ([1651] 1980): *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (2.ª ed.), trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, FCE.

- Jardel, S. y Barraza, A. (1998): *MERCOSUR. Aspectos jurídicos y económicos*, Buenos Aires, Ed. Ciudad.
- Jelin, Elizabeth (2003): “La escala de la acción de los movimientos sociales” en Jelin, E. (comp.) *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires, Zorzal, pp. 25-59.
- Kant, Immanuel ([1784] 1989): “Idea de una Historia Universal desde una Perspectiva Cosmopolita” en Barceló, Joaquín (comp.) *Selección de Escritos Políticos de Immanuel Kant, Estudios Públicos*, n.º 34.
- ([1795] 1998): *Sobre la paz perpetua* (6.ª ed.), traducción de Joaquín Abellán, Madrid, Editorial Tecnos.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn (2000): “Una presentación de las redes transnacionales de defensa en la política internacional” y “Redes de defensa ambiental” (caps. 1 y 4) en *Activistas Sin Fronteras. Redes de Defensa en política internacional*, México, Siglo XXI Editores, pp. 17-65 y 170-223.
- Keohane, Robert O. (1993): *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales*, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, GEL.
- (2005): “Las relaciones internacionales y el derecho internacional: dos enfoques,” en Keohane, Robert O. et al. *Interdependencia, cooperación y globalismo: ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, Colección Estudios Internacionales, CIDE, pp. 317-344.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph S. (1988): *Poder e interdependencia. La Política Mundial en Transición*. Buenos Aires, GEL.
- Lafer, Celso (2002): *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, FCE.
- Luján, Carlos (2003): *El rol de la presidencia en la conformación de la política exterior uruguaya (2000-2003)*, en Observatorio político. Informe de Coyuntura 2003. Montevideo, ICP-Trilce.
- (2010): “La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidad y cambio” en Mancebo, M. y Narbondo, P. (coords.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Marini, Débora et al. (2011): *El papel de MERCOSUR y UNASUR: ¿complementarios o excluyentes?*, Montevideo, CEFIR.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2003): “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional” en *Nueva sociedad*, nº 186, julio-agosto, pp. 143 a 157.
- Mingst, Karen (2006): *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, México, Colección Estudios Internacionales, CIDE, pp. 393-533.

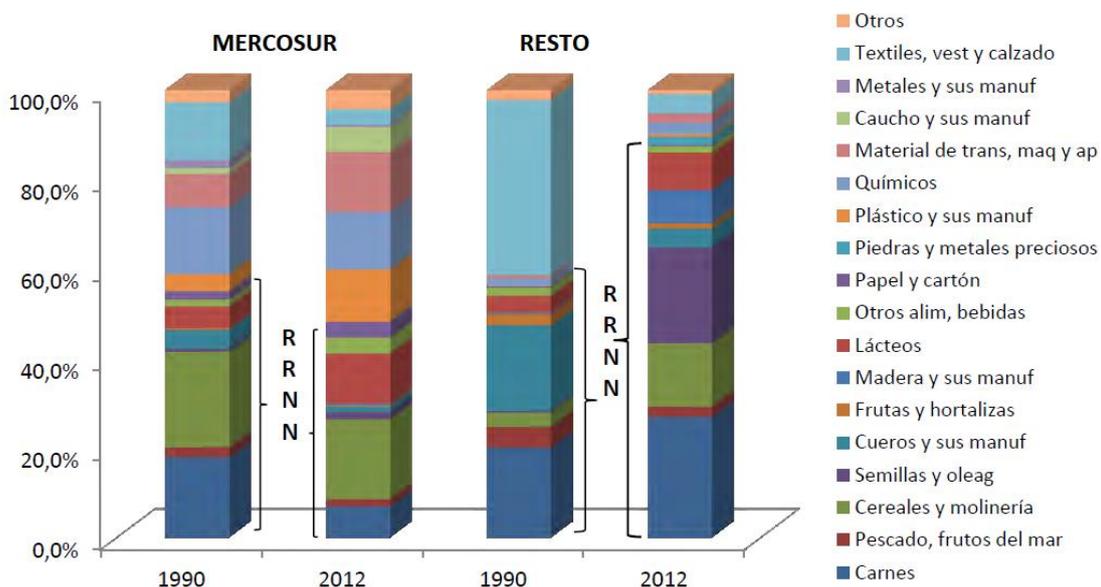
- Peña, Félix (2008) “¿En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 3(5) enero-junio, 3(6) julio-diciembre.
- (2009): “La integración del espacio sudamericano ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?” en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 219, enero-febrero, pp. 46-58.
- Pérez Antón, Romeo (2005): “Rumbos y avatares de la política exterior” en VV.AA. *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*, Montevideo, Taurus.
- Rapaport, Mario; Madrid, Eduardo (2011): *Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales* (1.ª ed.), Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Rawls, John (1997): “El derecho de gentes” en *Isegoría*, nº 16, pp. 5-36.
- (2001): *El derecho de gentes y «una revisión de la idea de razón pública»*, trad. Hernando Valencia Villa, Barcelona, Editorial Paidós Ibérica.
- Romero, José Luis (2013): *Breve Historia de la Argentina*, Buenos Aires, FCE.
- Russell, Roberto (1990): “Política exterior y Toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Roberto Russell et al. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, pp. 255-274.
- Santa Cruz, Arturo (2009): “Estructuras constitucionales, soberanía y el surgimiento de normas: El caso de la observación internacional de elecciones,” en Santa Cruz, Arturo (ed.) *El constructivismo y las relaciones internacionales*, México, Colección Estudios Internacionales, CIDE, pp. 557-595.
- Serbin, Andrés (2009): “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?” en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 219 enero-febrero.
- Simonoff, Alejandro (2009): “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner” en *Confines* 5(10) agosto-diciembre, pp. 71-86.
- Simonoff, Alejandro (comp.) (2008): “La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición” en *INTELLECTOR Año IV, v(9)*, diciembre, Río de Janeiro. En: <http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/>.
- Smith, Steve; Hafield, Amelia y Dunne, Tim (ed.) (2008): *Foreign Policy. Theories. Actors. Cases*. Oxford, Oxford University Press.
- Tomassini, Luciano (1989): *Teoría y Práctica de la política internacional* (caps. III y IV), Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Russell, Roberto (et. al.) (1986): *Temas de política exterior latinoamericana. El caso uruguayo*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Vaillant, Marcel 2007: “¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?” en *Cuadernos del CLAEH* (94-95), pp. 91-120.

Waltz, Kenneth N. ([1959] 2007): Capítulos de “Introducción” y “Conclusión” extraídos de Waltz, Kenneth N. *El hombre, el Estado y la guerra*, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n.º 6 abril, UAM-AEDRI, Buenos Aires, Editorial Nova.

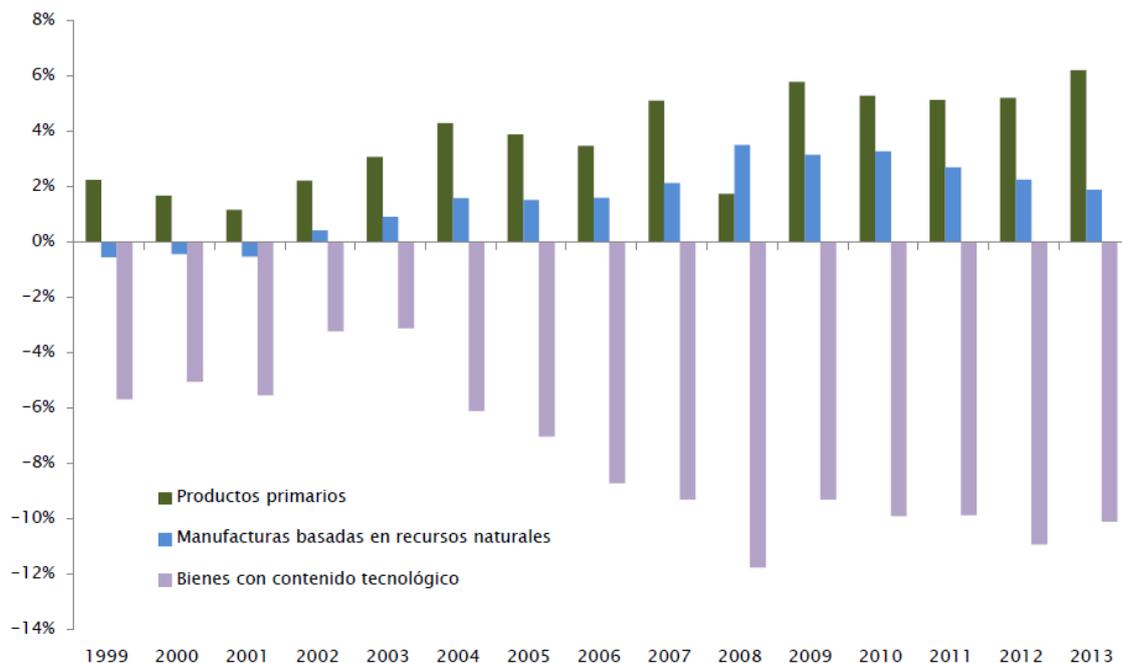
Anexo 1.

Composición de las exportaciones según destino: 1990 y 2012 (%)



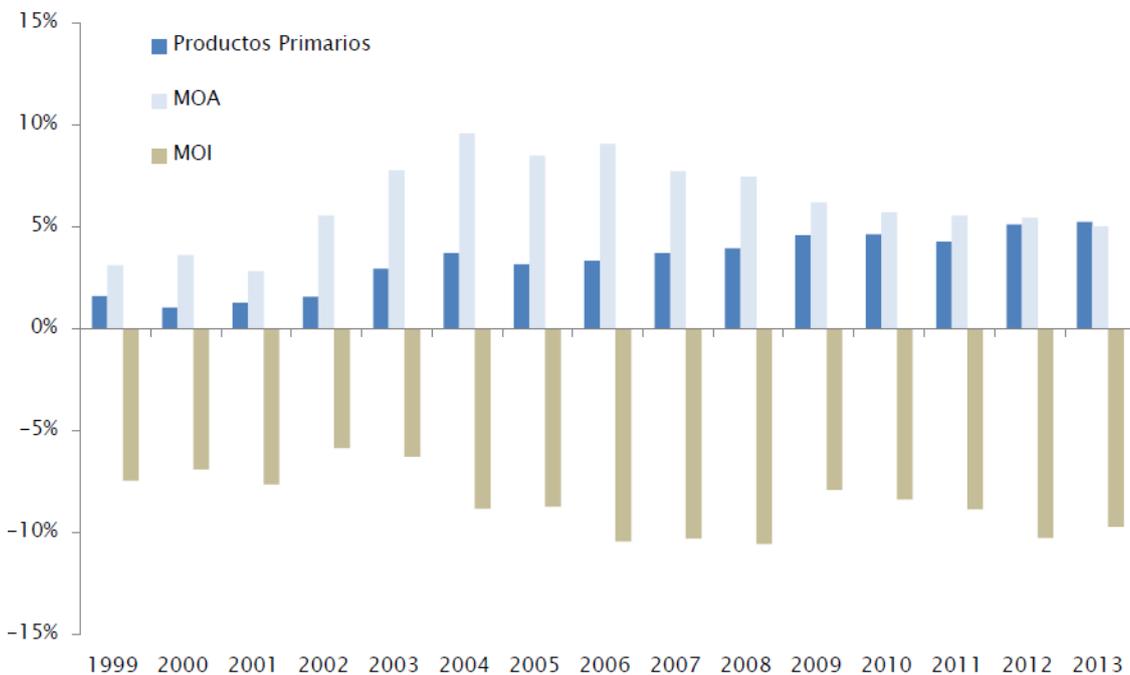
Extraído de Tuyaré, Sofía (2013) *Exportaciones de Bienes de Uruguay. Composición, destinos y valor agregado*. Asesoría de Política Comercial. Área de Análisis Económico-Comercial. Ministerio de Economía y Finanzas. Fuente: bcu.

Evolución del saldo de la balanza comercial por Contenido Tecnológico (En relación con el PIB)



Extraído de CIU (2014): Balanza Comercial de Bienes del Uruguay. Informe anual – Año 2013 Año 4 – Nº 4 Fuente: Dirección de Estudios Económicos en base a SmartDATA/CNCE/CIU.

Evolución del saldo de la balanza comercial por Grandes Rubros (En relación al PIB)



Extraído de CIU (2014): Balanza Comercial de Bienes del Uruguay. Informe anual – Año 2013 Año 4 – Nº 4 Fuente: Dirección de Estudios Económicos en base a SmartDATA/CNCE/CIU.