LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY EN DEBATE

Lincoln Bizzozero / Gerónimo de Sierra / Inés Terra
(COORDINADORES)

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY EN DEBATE

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
URUGUAY

CSIC

Colección Art.2

Diseño de tapa: Paula Cruz

Diagramación: Silvia Shablico

ISBN 978 - 9974 -1- 0679 -6

©
EDICIONES DE LA BANDA ORIENTAL S.R.L.
Gaboto 1582 – Tel.: 408 3206 – 401 0164 – Fax: 409 8138
11.200 – Montevideo, Uruguay.
www.bandaoriental.com.uy
Queda hecho el depósito que marca la ley
Impreso en el Uruguay – 2010

Colección Artículo 2

A efectos de cumplir con el mandato contenido en la Ley Orgánica a través de su Artículo Segundo, se ha creado el "Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General", cuyo objetivo es financiar proyectos en torno a temas de relevancia nacional e interés público.

La Colección Artículo 2 reúne, en esta primera edición, los resultados del llamado 2008. Una comisión evaluadora compuesta por Hugo Achugar, Luis Bértola, Pablo Carlevaro, Gerardo Caetano, Álvaro Díaz, Rodolfo Gambini, Adela Pellegrino y Juan Piquinela fue la encargada de seleccionar aquellos proyectos que actualmente han culminado con la elaboración de seis libros:

- La Matriz Energética: una construcción social.
- Intensificación Agrícola: oportunidades y amenazas para un país productivo y natural.
- La Inserción Internacional de Uruguay en Debate.
- La Desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas.
- (Des)Penalización del Aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja.
- Hacia la Despenalización del Aborto: el rol de la Ley de Defensa al Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva.

La Universidad al servicio de la República

Los fines de la Universidad de la República están establecidos en el artículo 2 de su Ley Orgánica. Uno de ellos es "contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública". Se trata, en breve, de poner el conocimiento al servicio de la sociedad; esa es la médula del ideal latinoamericano de Universidad. Acercar los ideales a la realidad nunca es fácil; exige innovar una y otra vez. Con vocación autocrítica y renovadora, el Consejo Directivo Central de la UDELAR definió, en sus jornadas extraordinarias del otoño de 2007, los lineamientos orientadores de una nueva Reforma Universitaria; con esa perspectiva se ha trabajado desde entonces. Una de las iniciativas dirigidas a revitalizar aquel ideal es la creación del Fondo Universitario para la comprensión pública de temas de interés general, que por cierto toma su nombre de la precedente cita de la Ley Orgánica. Apunta a promover el estudio de temas relevantes y frecuentemente polémicos, poniendo a disposición de los ciudadanos interesados elementos de juicio que permitan la elaboración de opiniones informadas y propias.

Cada año, la conducción colectiva y democrática de la institución define una lista de temas prioritarios; luego se realiza un llamado a propuestas que serán presentadas por equipos multidisciplinarios interesados en estudiar tales temas, con un apoyo financiero previsto en el presupuesto universitario. Cada propuesta seleccionada debe dar lugar a la publicación de material impreso y/o audiovisual, así como a la organización de encuentros u otras formas que se estimen pertinentes para comunicar a la ciudadanía el resultado de los estudios. Cada equipo orienta su labor de acuerdo a su leal saber y entender, en el contexto del pluralismo inherente a la genuina labor universitaria.

En 2008 se escogieron los siguientes "problemas de interés general", todos ellos referidos a la situación nacional:

- Inserción internacional
- Matriz energética
- Permanencia y conclusión de los estudios en los diversos niveles de la enseñanza
- Despenalización del aborto
- Impactos del aumento del área agrícola y las modificaciones experimentadas por los sistemas agrícolas ganaderos en el período 2002-2008

Hoy la Universidad pone a disposición de la República estos aportes a la búsqueda de alternativas para afrontar grandes cuestiones. Anima a la institución la vocación de contribuir –con tanta modestia como tesón– a los debates ciudadanos en los que día a día se consolida y enriquece la democracia uruguaya.

Junio de 2010

Rodrigo Arocena

PRESENTACIÓN GENERAL

Esta publicación retoma básicamente el Taller "Inserción internacional del Uruguay" que se realizó en el marco del Proyecto sobre Inserción Internacional del Uruguay seleccionado y financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC). El proyecto fue seleccionado en el programa "Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General", que fuera creado en el año 2008 con la finalidad de difundir los resultados de las investigaciones realizadas por docentes universitarios generando espacios de interacción de la Universidad con la sociedad.

Cuando surgió el llamado y entre los "temas de interés general" se incluyó la inserción internacional de Uruguay, tema en el que los Departamentos de Economía, de Sociología y el Programa de Estudios Internacionales contaban con antecedentes de trabajo conjunto; quienes figuramos como coordinadores consideramos este llamado como un nuevo desafío académico y cívico que posibilitaba dar continuidad a algunos debates sustantivos sobre la inserción internacional del país. La presentación de la propuesta de trabajo buscó combinar las investigaciones específicas de las tres unidades con los trabajos interdisciplinarios, las actividades de extensión y las experiencias específicas con distintos sectores de la sociedad civil.

La propuesta de trabajo buscó transmitir esa rica experiencia y diversidad, planteándose a su vez la apertura necesaria, para que en el propio proceso de implementación, se pudieran recoger aportes provenientes desde distintos campos disciplinarios y de diferentes actores de la sociedad civil vinculados a diversas organizaciones y sectores productivos. La propuesta estructuró el tema en tres ejes temáticos que tenían distintos canales de interacción interdisciplinarios, que posibilitaban la comunicación con analistas e investigadores de diferentes disciplinas y también con representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Los tres ejes estructurantes fueron: la ubicación del país en un contexto internacional determinado, los ámbitos de definición de la agenda internacional y regional y finalmente la posición del país y de sus actores frente a los problemas sectoriales.

Cada uno de los ejes tuvo sus objetivos específicos y su pertinencia en el conjunto de la propuesta. En el primer eje se trató de ubicar al país en el contexto internacional presente, es decir referirse a la evolución que ha tenido el mundo y la región sudamericana desde el final de la guerra fría y sobre todo durante el siglo XXI. La ubicación llevó necesariamente al sistema internacional, a explicar el fenómeno de la globalización e identificar los nuevos regionalismos en tanto respuestas que se han ido planteando desde las regiones. La derivación de este eje llevó naturalmente a plantear el proceso de integración regional del MERCOSUR como un componente fundamental de la ubicación del país y de sus definiciones.

El segundo eje de la propuesta abordó los ámbitos que concretan la agenda internacional y regional y en que se definen las relaciones externas. De esta manera, se ubicó al país en las instituciones políticas y económicas internacionales y regionales, para luego sistematizar las prioridades temáticas que condicionan las respuestas posibles en tanto socio pequeño. Esta

aproximación posibilitó exponer la articulación entre la definición de la política exterior en los distintos ámbitos de las relaciones externas del país, con los temas de la agenda internacional y regional.

El punto de partida del tercer eje fue la consideración de los problemas sectoriales y de las respuestas que van generando los actores, para confrontarlos con las políticas externas implementadas y las consecuencias que generan en la sociedad en materia de desarrollo humano. Este eje permitió introducir el canal del modelo de desarrollo propuesto por los actores con las consecuencias generadas por las definiciones de política exterior y la adaptación al contexto internacional y regional.

La publicación se inicia con las presentaciones del Rector de la Universidad de la República, Rodrigo Arocena y del Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Diego Piñeiro. Luego continúa con la exposición "El mundo post-Doha: oportunidades y desafíos para Uruguay" de Carlos Pérez del Castillo sobre las perspectivas que surgen de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. Posteriormente se sigue con la secuencia de presentaciones del taller agrupadas en tres dimensiones: la dimensión económica, la de política exterior y finalmente la dimensión política y social. Las tres dimensiones que retoman la secuencia de ejes ordenadores del proyecto, se inician con un documento central al que luego acompañan los comentarios realizados en el taller.

En la dimensión económica, el trabajo central "Inserción económica internacional de Uruguay: situación y perspectivas" fue efectuado por Álvaro Ons y los comentarios fueron realizados por Gustavo Bittencourt, Marcel Vaillant, Gabriel Oddone y Gabriel Papa. En la dimensión de política exterior, el documento "Política exterior e inserción internacional de Uruguay" fue elaborado por Wilson Fernández Luzuriaga, estando los comentarios a cargo de Eduardo Gudynas, Enrique Martínez Larrechea y Marcelo Mondelli. Finalmente, en la dimensión política y social, la presentación "Más acá y más allá de la integración económica: la agenda política y social del Uruguay ante el MERCOSUR" fue escrita por Miguel Serna y los comentarios corresponden a Jorge Landinelli, Constanza Moreira, Alberto Riella y Susana Soares Arrosa.

Esta publicación pretende contribuir a los tres objetivos planteados con el proyecto: la difusión de información sistematizada y analítica sobre diversos temas de la inserción internacional a actores de la sociedad civil organizada; la inclusión de sugerencias y recomendaciones de esos actores sobre los temas tratados y sobre las modalidades de participación y vinculación de la sociedad civil en las instancias de inserción internacional del país; y la generación de un espacio de intercambio y debate, sobre temas y problemas entre la Universidad de la República y la sociedad civil.

Para finalizar, quienes coordinamos el proyecto queremos agradecer explícitamente a quienes posibilitaron que saliera a luz, comenzando por el Consejo Directivo Central de la Universidad y la Comisión Sectorial de Investigación Científica. Asimismo, el taller y la posterior publicación no hubieran sido posibles sin el concurso de los propios participantes y expositores, que transmiten parte de la multiplicidad de canales e intercambios que las tres unidades mantuvieron con académicos, analistas, y diversos representantes de organizaciones de la sociedad civil. Una mención especial también para la Facultad de Ciencias Sociales que acompañó esta propuesta desde sus inicios, y en particular, a los integrantes de las tres unidades impulsoras del proyecto, el Departamento de Economía, el Departamento de Sociología y el Programa de Estudios Internacionales de la Unidad Multidisciplinaria.

PRESENTACIÓN DEL TALLER

Rodrigo Arocena[1]

Este proyecto coordinado por los colegas Lincoln Bizzozero, Gerónimo de Sierra e Inés Terra, sobre Inserción Internacional del Uruguay, se inscribe dentro del Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General.

Alguna gente dice "qué nombre raro" y todavía es más raro el nombre cuando se maneja la terminología interna de la jerga universitaria; esto lo llamamos los programas del artículo 2. Al explicar la terminología interna, se explica la terminología externa. El art. 2, probablemente el más importante de todo el cuerpo doctrinal, encomienda a la Universidad a contribuir a la comprensión de los problemas de interés general, defender la forma democrática republicana de gobierno y velar por los derechos humanos.

Y cuando se llevó adelante este proceso de renovación desde la tradición, que estamos intentando llevar adelante desde la universidad, es decir, tomar los mejores valores de la universidad latinoamericana y plantearlos en una nueva perspectiva, nos pareció que aquí había una dirección de trabajo fundamental, desde una vocación de trabajo modesta que no implique suponer que la Universidad es el ombligo del mundo que tiene que decirle a la sociedad lo que tiene que hacer, pero tampoco refugiarnos en la torre de marfil y compartir los estudios y resultados entre colegas solamente. Así como ir al encuentro desde el conocimiento serio de los temas que preocupan a la ciudadanía y poner elementos de juicio a su disposición. Ir a la comprensión, y a veces diríamos con modestia, a la solución de los problemas de interés general.

En ese sentido se procedió de la siguiente manera: la conducción universitaria definió una serie de temas relevantes, se hizo el correspondiente llamado, se seleccionaron varios proyectos y se comenzó a trabajar. Lo estimulante es que este es el primero que toma estado público. Nos resulta estimulante, porque en la última sesión del consejo directivo central aprobamos la segunda tanda de proyectos, la generación 2009 de proyectos, pero para que esto vaya cobrando sentido, tienen que aparecer los proyectos de la anterior generación. Es una gran satisfacción ver que todo está encaminado.

Una pequeña reflexión sobre la inserción internacional de este pequeño país. Por suerte ha empezado a pensarse la inserción internacional del país desde una pers-

(1) Rector de la Universidad de la República.

pectiva más moderna, vinculada al conocimiento, y al valor intelectual de todo lo que hacemos, pero a veces, pasa que esa mirada, si bien moderna, peca de ser un poco ingenua, como si no hubiera otros países que hace mucho que están apostando a ello, como si simplemente apostar al conocimiento nos resolviera todos los problemas.

Por ejemplo, se suele hablar de oportunidades uruguayas en biotecnología, ¿qué duda cabe de que existen? Las conocemos desde hace 20 años, pero estamos en una región en la que Argentina y Brasil tienen mucho más potencial, mucho más tradición, mucha más cosa hecha, tanto en la investigación, como en la aplicación. Por consiguiente, la inserción moderna tiene que ser modesta, pensada, articulada, que busque socios. En ese sentido, las alternativas –me atrevo a lanzar ideas sobre cosas que venimos estudiando de hace tiempo–, la idea de un país pequeño, es la idea de desarrollo hacia fuera, pero desde dentro. Desde la consolidación y contribución de los actores sociales, para hacer un mejor uso social del conocimiento, todo lo cual reclama políticas muy específicas. Si hay algo que se ve en las experiencias internacionales exitosas de inserción internacional, es la especificidad, lo inventivo de las políticas y trayectorias internacionales.

Para terminar esta brevísima intervención, quisiera recordar un artículo de Carlos Real de Azúa de 1977 sobre el desarrollo constrictivo de los países pequeños, de cuáles son las dificultades, pero también las oportunidades de los países pequeños, de riqueza en las tradiciones sociales y colaboración entre actores diversos.

Nosotros queremos ser una Universidad para el desarrollo que colabore con todos los actores sociales posibles, en una elaboración de proyecto de país de largo plazo, en donde una inserción internacional que eleve el nivel de vida de nuestra gente, es clave.

Creemos que estamos trabajando en la perspectiva que Real de Azúa, extremadamente informado de lo que pasaba en el mundo, y con comprensión de la especificidad del país, planteaba hace más de 30 años. No me queda sino felicitar a todos y desear que el trabajo resultante de todo esto esté en la calle pronto, y que sea el primer trabajo, el trabajo emblemático del artículo 2, la colaboración modesta hacia el interés general.

Para el Uruguay, todos lo saben, no hay problema de interés general más importante que una nueva inserción internacional.

Muchas gracias.

Diego Piñeiro[2]

Buenos días, muchas gracias por la invitación. Quiero destacar la importancia que tiene un aspecto que tal vez pase desapercibido para algunos, pero que es fundamental para nosotros, y es que los tres líderes de este proyecto pertenecen a nuestra facultad. Y eso es para nosotros muy importante, y es importante trabajar sobre este tema.

En nuestro pequeño mundo, que tres docentes de tres departamentos se hayan unido a presentar este proyecto, también tiene importancia.

Quería hacer dos o tres reflexiones al tema en cuestión, y lo hago como alguien que no lo conoce. La primera reflexión tiene que ver con la situación que tiene el MERCOSUR, próximo a su 20 aniversario y que se inició con muchas expectativas para que el Uruguay, unido a los otros tres países, pudiera mejorar su inserción en el comercio internacional. No se le escapa a nadie, que casi 20 años después, esta iniciativa no nos está deparando los frutos que todos esperábamos. Hay muchas dificultades en su funcionamiento, y muchas veces en vez de pensarlo como la posibilidad de formar un bloque regional que permita mejorar nuestra posición internacional, se lo piensa más como la forma de mejorar el comercio interno del bloque, desdibujando lo que era, para mí, el objetivo central del mismo. En estos días en que el Presidente está visitando Estados Unidos, el presidente de la Comisión de Exterior del Congreso de los EE.UU. tenía un proyecto pronto para mejorar las relaciones comerciales con Uruguay, con mejoras arancelarias para nuestros productos, en el camino de lo que podría ser un tratado de libre comercio. El debate que ya tuvo el Uruguay –TLC sí, TLC no– y pareciera que podría instalarse de nuevo, con la oportunidad que brinda el seminario, para debatir estos temas, se plasma en aprovechar una situación sumamente importante.

En tercer lugar, quería mencionar que la semana pasada hubo unas jornadas de investigación en nuestra facultad y hubo debates en relación a este tema. Y en una de las mesas el economista Fernando Lorenzo decía que una de las oportunidades para el Uruguay, era el fortalecimiento de la producción de las cadenas agroindustriales.

Y el debate se dio en torno a este tema. Si realmente es posible en términos mediatos, que nuestra cadena agroindustrial esté preparada para rápidamente, lograr mejorar nuestra inserción. ¿Pero hasta qué punto esas cadenas agroindustriales son realmente industriales? ¿Hasta qué punto se le está dando valor agregado a la producción

(2) Decano de la Facultad de Ciencias Sociales.

agropecuaria? Este es un tema que vale la pena discutirlo, porque si nuestras cadenas industriales tienen poco de industrial, lo que en realidad estamos haciendo es una inserción a través del uso y agotamiento de nuestros recursos naturales, hipotecando las generaciones futuras. Este y los temas mencionados anteriormente, remarcan la importancia de este seminario, y esperemos que en las publicaciones que de él surjan, aparezcan las respuestas a algunas de las interrogantes que he formulado.

Muchas gracias.

El mundo post-Doha: oportunidades y desafíos para Uruguay

Carlos Pérez del Castillo [1]

Buenos días a todos. Gracias, Inés, por la presentación, y por la oportunidad que se me brinda de compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la Ronda de Doha, sus perspectivas y desafíos, y lo que su culminación puede representar para el Uruguay en términos de su inserción externa, que es el tema que ustedes han venido discutiendo en el transcurso de la mañana y que lamentablemente no he podido acompañar. Seguramente que muchas cosas que yo diga hayan sido abordadas por los oradores que me han precedido en el uso de la palabra, y esperemos también que se registren coincidencias con ellos.

Un punto de partida sobre la Ronda de Doha es recordar que hace dos semanas, en la ciudad de Delhi, en India, se reunieron 35 de los 153 miembros de la OMC, a nivel ministerial, para tratar de darle un nuevo impulso a esta ronda de negociaciones comerciales multilaterales, que como todos sabemos está prácticamente empantanada desde el mes de julio del año 2008, donde en una reunión ministerial en Ginebra no se pudo llegar a ningún tipo de acuerdo.

Los 35 Ministros invitados a dicha reunión representan a los principales actores y las partes más interesadas en esta Ronda. De la misma, surge una declaración política en la cual los Ministros se comprometen a darle un mayor dinamismo y a culminar esta ronda en el año 2010. Hay que reconocer que esta declaración política viene precedida de tres reuniones a nivel de presidentes que habían dicho prácticamente lo mismo.

El año pasado, en noviembre del 2008, ustedes recordarán que frente a la crisis financiera y recesión global se reunió por primera vez el nuevo G20, es decir el G8 original conformado por los principales países industrializados, pero ahora con la inclusión de países emergentes, incluyendo del lado de América Latina a México, Argentina y Brasil. Esta reunión culminó con una declaración similar a la aprobada recientemente en India. Los Presidentes se comprometen a culminar la Ronda de Doha como señal de apoyo al sistema multilateral de comercio y a la credibilidad de la OMC. También se pronuncian colectivamente por no introducir nuevas restricciones proteccionistas al comercio, ya que esto agravaría el proceso de recesión mundial en curso.

(1) Embajador de la República Oriental del Uruguay.

En abril de 2009, volvieron a reunirse los mismos presidentes en Londres e hicieron una declaración prácticamente similar. Los Presidentes del G8 se reunieron poco después, en julio del 2009, en la ciudad de L`Aquila en Italia, e hicieron una declaración que decía básicamente lo mismo: "Nos comprometemos a finalizar la Ronda de Doha, y nos esforzaremos en no introducir nuevas medidas proteccionistas sobre el comercio internacional, que ya está lo suficientemente cascoteado".

La declaración ministerial de Delhi, que ya mencioné, se pronuncia de la misma forma, y dentro de dos semanas tendremos una nueva reunión a nivel de presidentes en Pittsburgh donde seguramente, desde ya les puedo anunciar van a decir lo mismo.

Entonces, la primera conclusión es que, seguramente, estamos enfrentados a una serie de declaraciones de buenas intenciones, al más alto nivel político, con relación a la culminación de la Ronda. Declaraciones que van en la buena dirección, puesto que yo pienso que la culminación de la Ronda sería algo sumamente deseable. Pero, esas decisiones han quedado a nivel declarativo, y no han trascendido al plano de las realidades. Las declaraciones no se han traducido en cambios de posiciones de los países que permitan buscar terrenos de entendimientos en las numerosas e importantes divergencias que todavía existen en el proceso de negociación. Por lo tanto, cuando los negociadores en Ginebra vuelven a retomar los temas, no disponen de las instrucciones necesarias para destrabar el proceso, ya que carecen de las señales necesarias de flexibilidad que los países deberían tener en sus posiciones negociadoras como para poder llegar a un acuerdo. Como consecuencia, a pesar de las buenas intenciones, seguimos enfrentando exactamente los mismos problemas que llevaron a la parálisis de la ronda en julio del año pasado.

Asimismo, las declaraciones políticas también han fracasado en cuanto al compromiso de los gobiernos de no introducir en sus políticas comerciales medidas proteccionistas adicionales frente a la recensión global. De los 20 países que se reunieron en las ocasiones mencionadas, 17 han introducido medidas proteccionistas para proteger sus mercados de las consecuencias de la crisis internacional.

Entonces, la pregunta que uno debe hacerse es: ¿qué ha cambiado desde julio del 2008 donde fracasó la Ronda, hasta el día de hoy, para poder ser más optimistas con relación a la conclusión de la misma?

Indudablemente, algunas cosas han cambiado en el frente externo. Hoy tenemos una recesión global, con una drástica caída del Producto, generalizada a todos los países. Tenemos una reducción importante de la demanda global, que se traduce en una contracción del comercio, a niveles que no se habían visto desde hace 60 años. Los volúmenes de comercio en el 2009 van a caer entre un 9 y 10%, y en los países desarrollados a tasas aun superiores. Percibimos asimismo una contracción de flujos de capitales hacia la región. Experimentamos un aumento importante del desempleo. Existen restricciones al financiamiento del comercio. Somos testigos de una contracción significativa en las remesas que llegan hacía América Latina por parte de ciudadanos que viven en el exterior y sufrimos una caída de la ayuda oficial para el desarrollo.

Todo esto conjuga un panorama poco alentador. A pesar de que algunas señales indicarían que estamos empezando a salir de la crisis, la verdad es que su impacto perdura y está afectando a nuestros países. Los ha afectado y los seguirá afectando en un futuro mediato en términos de desempleo, exportaciones, producción, productividad, competitividad, y precios. Porque la caída de los precios internacionales no se limita a los precios de los productos básicos que habían tenido un auge muy importante en el 2008, esa caída de precios se extiende a todos los bienes, incluyendo los productos manufacturados y los productos de alta tecnología, y afecta también el sector de servicios, como el transporte, el turismo y los servicios financieros.

Esta situación de crisis sin precedentes desde los años treinta, debe considerarse como un cambio importante con relación a la situación de julio del 2008. Ante la misma, es evidente que una liberalización del comercio del tipo de la que visualizamos en la Ronda de Doha, fruto de un proceso de reducción de aranceles y de otras distorsiones al comercio como subsidios o ayudas internas a la producción, aportaría una serie de beneficios y estímulos a la producción y al comercio, aliviaría la situación actual. Se estima que podría representar el equivalente de un paquete financiero adicional de alrededor de unos 150 mil millones de dólares americanos.

El segundo factor que debe rescatarse es que se han producido cambios en dos de los cinco países que estuvieron más involucrados en la crisis de julio. En primer lugar, tenemos un cambio de Presidente en los EE.UU. Hoy tenemos en la cúpula a la administración Obama. La misma ya ha designado al representante en el USTR que es la institución encargada de conducir las negociaciones comerciales, el señor Kirk.

También se han producido cambios en India. No ha habido cambio de gobierno, ya que en la elección reciente se mantuvo en el poder el mismo gobierno, pero hay cambios de los Ministros de Comercio y de Relaciones Exteriores, encargados de las relaciones comerciales. Aparentemente, las nuevas mayorías parlamentarias del gobierno permitirían una posición más flexible de la que sostenían anteriormente.

En la Unión Europea, en el día de ayer volvieron a confirmar a Barroso, como presidente de la Comisión Económica de la Unión Europea. Si bien se mantiene la Presidencia, le corresponde ahora a Barroso y al Consejo Europeo, nombrar nuevos Comisarios, dentro de los cuales está previsto un cambio en el Comisario de comercio, protagonista fundamental para llegar a una culminación exitosa de la Ronda de Doha.

Por otro lado, no se perciben mayores cambios en las posiciones sobre los temas centrales que fueron los que finalmente llevaron a la falta de acuerdo en el mes de julio. Las divergencias en los mismos perduran. No pretendo entrar en detalles sino simplemente enumerar los principales.

Todo el mundo dice que las negociaciones de julio colapsaron debido al problema entre EE.UU. e India por el tema de la salvaguardia especial. En palabras simples, esto significa que cuando un país, como consecuencia de un proceso de liberalización, ve que aumentan considerablemente los volúmenes de importaciones

de ciertos productos en su mercado, o caen los precios, tiene la facultad de imponer una salvaguardia. Es decir, de levantar los aranceles en tal medida de que impidan el flujo de estos productos a su mercado.

Este tipo de medida no es inusual en la OMC y en varias ocasiones, frente a una situación coyuntural, países han recurrido a una medida de ese tipo. El problema tampoco puede decirse que se circunscribió a los EE.UU. y la India únicamente. El Uruguay, entre otros, también se opuso a la posición esgrimida por India, China y otros países conocidos como el G 33 con relación a la salvaguardia especial. El verdadero problema es que estos países pretendían que si se producía un aumento de las importaciones año a año de solamente un 10% en volúmenes, esto les diera derecho a aplicar una salvaguardia especial, que podría significar aumentos de aranceles de 50 o hasta de 100%, o por encima de los niveles consolidados por los países durante la Ronda Uruguay. El motivo de la polémica no era tanto la posibilidad de que los países en desarrollo pudieran hacer uso de una salvaguardia especial, sino más bien el nivel en que se dispararía la misma y si el detonador sería un 10% de aumento del comercio u otro porcentaje. Obviamente, un 10% es una variación normal en el volumen de las corrientes comerciales agrícolas de un año a otro y, por lo tanto, resultaba inaceptable. Al aprobar una salvaguardia especial de esa naturaleza, le estaríamos dando un arma muy importante a un país para que tomara las decisiones que quisiera para bloquear el comercio internacional cuando se le ocurriera. El Uruguay, EE.UU. y otros exportadores eficientes de productos agrícolas propusieron un nivel del 40%, lo que resultaba inaceptable para los demás. Entonces ahí estuvo, y sigue estando, la gran discordia y para resolver el tema deberemos flexibilizar las posiciones actuales.

Otro tema que sigue sin resolverse –y estoy hablando de productos agrícolas solamente– es el caso del algodón para los países africanos. En el mandato de Doha se había acordado dar un trato preferencial en la liberalización del comercio a los países africanos, donde la industria del algodón ha sido prácticamente desbaratada debido a los subsidios a las exportaciones y las ayudas internas distorsionantes de la producción practicadas sobre todo por los EE.UU. Aún no ha habido solución a este tema.

El otro tema que sigue sobre la mesa y que es bastante espinoso es el de las indicaciones geográficas. En la ronda Uruguay, ustedes recordarán que los países obtuvieron un nivel de protección especial en materia de propiedad intelectual relacionada con el comercio para los vinos y las bebidas espirituosas. Lo que pretenden ahora algunos países como la UE, Suiza, Noruega entre otros, es extender este tipo de protección que se le da a los vinos, a otros productos como pueden ser jamones, o salamis, o yogurt o lo que sea, de manera tal de que nosotros en el Uruguay no podamos llamar a nuestros quesos Gruyere o al jamón tipo Parma, etc, porque habría una denominación de origen reconocida que impediría su utilización, de la misma manera que el Champagne francés está protegido.

Tampoco nos hemos puesto de acuerdo sobre el número de productos sensibles o productos especiales que se permitirían en el Acuerdo sobre la Agricultura

para desviaciones de la aplicación de la formula de desgravación arancelaria acordada.

En lo que se refiere a los productos industriales, siguen sin acordarse los coeficientes de desgravación que se utilizarán en la fórmula de aplicación general y las potenciales excepciones. Asimismo sigue pendiente el tema de las negociaciones sectoriales en las que se buscaría una liberalización total, como, entre otros, se ha sugerido a los productos químicos, juguetes, productos farmacéuticos, piedras semipreciosas, etc.

Veamos a continuación las posiciones de los principales países:

Actualmente, Estados Unidos no tiene la autorización del Congreso para entablar negociaciones comerciales de ningún tipo, conocida como "Trade Promotion Authority" o "Fast Track". Tampoco la tenía en julio del 2008, y por eso cuando las negociaciones fracasaron, el suspiro de alivio mayor fue el de la negociadora de Estados Unidos, la señora Schwab. Bajo la excusa de las divergencias sobre salvaguardias especiales pudo justificar el fracaso de las negociaciones, cuando en realidad, no tenía ninguna autorización del Congreso para negociar nada. Esto significaba, que si se hubiese llegado a un acuerdo con los demás Miembros, ese paquete debería ir al Congreso de los Estados Unidos para su autorización, y el mismo tenía la posibilidad de abrirlo y de hacerle todos los cambios que considerara pertinentes, lo que obviamente no está acorde con un proceso de negociación donde se negocia de buena fe y hay un cierto equilibrio en las concesiones que se otorgan las partes.

A pesar de que los EE.UU. exprese su voluntad de seguir negociando y terminar la Ronda, no se encuentra en una posición muy cómoda. Por un lado, el Presidente Obama aún no se ha pronunciado sobre cual será su política en materia de comercio internacional. Todos sabemos que ha estado bastante ocupado en otros temas prioritarios, como la recesión global, la salud, las dos guerras en Afganistán e Iraq, Medio Oriente y las centrales nucleares de Irán para citar los principales. Verdaderamente no sabemos cual va a ser la posición final de Estados Unidos en materia comercial. Sospechamos que eventualmente, muchas tendencias proteccionistas que se le atribuyen al Partido Demócrata no se materialicen como tales y que finalmente puedan aceptar una culminación de la Ronda. Pero no habrá un pronunciamiento formal inmediato en esa dirección y, posiblemente, tendremos que esperar un buen tiempo más. Para que un negociador americano verdaderamente inspire confianza a otros negociadores en Ginebra, el Congreso va a tener que dar algunas señales de que está dispuesto a moverse en esa dirección, posiblemente darle la autorización de negociar y dar garantías de que estaría dispuesto a considerar el paquete de negociación que surja de la Ronda, en su conjunto, y no reabrir cualquier resultado que se negocie.

En segundo lugar, tenemos a India. Como dije anteriormente, hay un cambio de Ministro encargado de la negociación comercial. India, sin lugar a dudas ha manifestado públicamente que estaría dispuesto a buscar terrenos de entendimiento en materia de salvaguardias especiales, por ejemplo. También ya mencioné que el clima político

es más favorable a este gobierno que a la administración anterior, lo que permitiría pensar que existen mayores posibilidades de llegar a acuerdos. Pero tampoco está claro hasta qué punto esos avances que podría hacer India son muy significativos, en función de que la coalición de gobierno de India tiene un sector rural muy importante. El otro día en la reunión en Delhi, mientras los Ministros hacían esta declaración de buenas intenciones, una multitud de personas se reunieron en la puerta de la Conferencia, con carteles que decían; "Muerte a la OMC," "La OMC mata niños", "la OMC es la fuente de nuestra pobreza". Por lo tanto, no es un panorama fácil que tiene la India. Pero yo pienso que hay ciertas flexibilidades y mayores posibilidades que permitan avanzar.

Después tenemos a Argentina. Ustedes dirán, es un socio menor a nivel de la OMC. Es verdad, pero a su vez es un socio que, en los últimos años, ha asumido posiciones absolutamente contrarias a cualquier tipo de liberalización comercial, ya sea a nivel bilateral, como a nivel de MERCOSUR, como a nivel de negociaciones de bloque del MERCOSUR con otros países y también a nivel de la OMC. En este momento Argentina está claramente en una política de sustitución de importaciones. Tiene un conflicto muy importante con su sector rural, como es bien conocido, y lo que está procurando es evitar a toda costa cualquier tipo de acción que extienda este tipo de conflicto al sector industrial. De ahí sus políticas defensivas y sus posiciones muy cautelosas que impiden cualquier tipo de apertura significativa para el sector industrial.

Tenemos una China que yo diría que consolida a diario su posición de peso pesado a nivel internacional, pero que ya ha hecho muchos esfuerzos de liberalización comercial en su proceso de adhesión a la OMC, y que el estancamiento de las negociaciones no le preocupa mayormente. Yo creo que China podría vivir muy cómodamente con este estancamiento por un par de años más, porque tiene suficientes compromisos de liberalización en vías de cumplimento, como el proceso de desgravación arancelaria que surge de su proceso de adhesión.

Otros dos actores importantes son Brasil y la Unión Europea. Ambos tienen posiciones favorables a terminar la Ronda lo antes posible, y están básicamente de acuerdo con el paquete que el Director General de la OMC, Pascal Lamy, puso sobre la mesa en julio del año pasado. Australia comparte esta posición y está dispuesta a cerrar también. No me voy a extender sobre las posiciones de otros actores, porque los mencionados, en cierta forma resumen, las principales posiciones que están en juego en este proceso de negociaciones comerciales.

Desde la óptica del Uruguay, ¿cómo estamos viendo este proceso de negociación? Bueno, el paquete que había puesto Lamy sobre la mesa en julio 2008, con todas sus limitaciones, con todas sus carencias y su falta de ambición, es conveniente para el Uruguay.

Es conveniente para el Uruguay porque, en primer lugar, significa la eliminación de todos los subsidios a las exportaciones agrícolas de aquí al 2013. Como ustedes

saben este es un objetivo de negociación que el Uruguay viene persiguiendo desde hace ya más de 50 años en el marco de la OMC. Los subsidios a las exportaciones de los productos que compiten con los nuestros, como el arroz, los productos lácteos, la carne, los cereales, son medidas que en el pasado nos han desplazado de nuestros mercados tradicionales. Son medidas que deprimen los precios internacionales, atentan contra una planificación a largo plazo del país en ciertos sectores y atentan contra la captación de inversiones porque crean muchísimas inseguridades en materia de acceso a los mercados. Entonces, que se eliminen los subsidios a las exportaciones significa que el arroz americano no va a estar desplazando al nuestro de sus mercados tradicionales, significa que la cebada de Australia o de Canadá tampoco van a desplazar a la nuestra, significa que la leche en polvo uruguaya no va a competir con subsidios a las exportaciones de la Unión Europea u otros países. Este resultado de la negociación es por ende una medida muy importante para el Uruguay.

El segundo elemento del paquete negociador que nos sirve, son las reducciones a las ayudas internas a la producción en los países industrializados. Estas medidas, al igual que los subsidios a las exportaciones, y por eso las recalco, son medidas que solamente se pueden negociar en un ámbito multilateral. Estados Unidos va a reducir sus ayudas internas en la medida que Japón, que la UE, que Suiza, que Noruega y otros países que subsidian y que apoyan a su producción agrícola también lo hagan. Es impensable pensar que Estados Unidos va a bajar sus ayudas internas a la producción en un acuerdo bilateral con Australia, o un TLC, TIFA o como quieran llamarlo en una negociación bilateral con Uruguay, con Argentina o con cualquier otro país. No, esas son medidas que se negocian a nivel multilateral.

Resumiendo entonces, el hecho de conseguir la eliminación de subsidios a las exportaciones y de lograr reducciones del orden del 70-80% de las ayudas internas a la producción en países industrializados, son metas importantes para reducir las distorsiones y el comercio desleal a nivel internacional. Así que por esos dos lados yo creo que el convenio tal como está nos sirve.

Pero las negociaciones agrícolas tienen tres pilares, que son los subsidios y las ayudas internas, ya mencionados, y el tercer pilar que es el de acceso a los mercados. En este último rubro, es muy poco lo que hay sobre la mesa en este momento en la Ronda de Doha. En materia de desgravaciones arancelarias, se han introducido una serie de flexibilidades –y no voy a entrar en mucho detalle– que comprenden a los productos sensibles, productos especiales y otras excepciones, que de alguna manera limitan y hasta en algunos casos anulan un acceso real de nuestros productos a los mercados.

Sin embargo, para aquellos productos considerados sensibles, donde los países no van a tener que cumplir con las obligaciones de desgravación arancelaria, hay un compromiso paralelo que es el de abrir cuotas, o cupos, o contingentes arancelarios como se los llama en la OMC. Estos cupos son obligatorios y se calculan sobre un porcentaje del consumo interno de ese producto en el país.

Para ilustrar el impacto de estas medidas, tomemos el ejemplo concreto de la carne vacuna, que es un producto que nos interesa. La UE lo considera producto sensible, por lo tanto en el marco de la OMC la carne vacuna no va a estar sujeta a una desgravación del 50% de sus aranceles, sino que la UE puede aplicarle una reducción de un tercio del 50%. Pero al permitírsele eso, al mismo tiempo para compensar, la UE tiene que abrir un contingente arancelario, una cuota, que en el caso de la carne es del 4% del consumo interno. Esto significa que debe abrir un cupo adicional de 328 mil toneladas de carne. De este cupo, se estima que un 50%, serían de carnes de primera calidad. Estamos hablando entonces de 160 mil toneladas adicionales de cuota Hilton que ingresarían a dicho mercado con relación a la situación actual. Estas cuotas no se van a adjudicar por país, sino que son generalizadas bajo el régimen de cláusula nación más favorecida, es decir todos los miembros de la OMC tendrán derecho de acceso a ellas. Supongamos que el Uruguay –y no es nada difícil pensar que lo podemos conseguir– consiguiera simplemente un 10% de esa cuota Hilton adicional de 160 mil toneladas, esto representaría un acceso a 16 mil toneladas de cuota Hilton adicionales, cuando hoy en día lo que tenemos en ese mercado es una cuota de 6.300 toneladas. Si bien los cupos no son la mejor manera de tener acceso a los mercados, por el ejemplo que les acabo de citar, no son para nada medidas despreciables, y ese resultado de la negociación también podría ser considerado como muy importante para el Uruguay.

Entonces, en materia agrícola, yo creo que el proyecto tal como está planteado y sin introducirle mejoras que seguramente son aún posibles, ya le sirve al Uruguay.

La pregunta que nos tenemos que hacer es: ¿qué es lo que tenemos que pagar para obtener ese paquete? Bueno, en materia industrial que es donde todas las miradas se dirigen inmediatamente, el convenio actual le da al Uruguay, así como a los demás países, la posibilidad de que un 10% de su universo arancelario quede exceptuado de las desgravaciones arancelarias previstas. En estudios que hemos realizado nosotros, avalados por un reciente estudio muy importante sobre el tema de NAMA que realizó Marcel Vaillant, hemos llegado a la conclusión de que con ese 10% de flexibilidad ya estamos cubriendo todos los sectores más sensibles de la industria nacional. Así que el costo desde el punto de vista industrial sería mínimo para el Uruguay. Y yo diría que si lo extrapolamos al MERCOSUR, sin duda alguna de que Brasil debería pagar un poco más, pero lo ha aceptado. Argentina se ha mostrado absolutamente renuente, a pesar de las flexibilidades, a caminar en esa dirección. Les puedo adelantar que si verdaderamente al final de la negociación Argentina se viera obligada a aceptar el paquete, porque todos estamos marchando en esa dirección, yo creo que con las excepciones del Uruguay y de Brasil podríamos acomodar a Argentina para que no tuviera problemas. Obviamente, que se las negociaríamos bilateralmente contra alguna otra cosa que nos interese. Pero, lo que quiero decirles, sin entrar en detalles, es que hay elementos como para poder llegar a un acuerdo en esa materia. Así que en materia industrial el costo es menor, yo diría mínimo, y la industria uruguaya no

se vería mayormente afectada, a pesar de que siempre hay alguien en la Cámara de Industria que opine lo contrario, pero sin razón.

En materia de servicios, que es el otro tema, yo no creo que vaya a producirse una gran liberalización en este sector en el marco de la Ronda de Doha. Pienso que la gran negociación sobre servicios, se va a dar en la próxima ronda de negociaciones, no en esta. El Uruguay entró en esas negociaciones habiendo liberalizado a nivel nacional mucho más de lo que tenemos notificado en la OMC. Así que extendiendo dichas concesiones a otros ya se consideraría un avance y aporte importante a nivel multilateral. No creo que tuviéramos mayores problemas.

Por todo lo expresado pienso que la reunión de julio fue una oportunidad perdida, porque estas cosas como dije se negocian solamente en un marco multilateral, y si las negociaciones se dilatan o colapsan definitivamente, esto puede tener consecuencias muy negativas para nosotros. Así que mi pronunciamiento sería que nosotros tenemos que seguir trabajando y aunando todos los esfuerzos posibles para la conclusión de esta Ronda, porque la Ronda nos sirve.

En este momento la Ronda de Doha está en un período que yo llamo de "hibernación activa". Activa, en el sentido de que los negociadores siguen reuniéndose y discutiendo, pero hibernación, porque no está pasando gran cosa. La historia nos dice que las Rondas nunca mueren. Todas las rondas multilaterales comerciales en el marco del GATT y ya vamos por la novena, han tenido serios tropiezos, y Doha no es una excepción, pero al final del partido, los Miembros llegan a un acuerdo, porque, finalmente, a todos les sirve tener reglas multilaterales.

A la propia UE y a EE.UU., el hecho de tener ciertas disciplinas acordadas internacionalmente en materia de ayudas internas y en materia de subsidios a las exportaciones, les ayuda a seguir con un proceso de reformas agrícolas que son imprescindibles en las circunstancias actuales. En el caso de la UE, la agricultura sigue absorbiendo más del 45% del presupuesto comunitario, cuando solamente representa un 3% del Producto comunitario y 4% de su población. Las reformas deben continuar y el peso de la agricultura disminuir obligatoriamente. Las reglas y disciplinas multilaterales les sirven para justificar internamente esas reformas.

Mi posición es que vamos a llegar finalmente a una conclusión de esta Ronda. Es difícil pronosticar cuándo, aunque, por una serie de razones es difícil pensar que sea antes del último cuatrimestre del 2010. Será quizás una culminación que no tenga los niveles de ambición del mandato de Doha o de las expectativas que nos habíamos imaginado, pero como decía y lo repito, desde una óptica uruguaya será un paso en la buena dirección.

Algo que tenemos que tener claro es que las negociaciones agrícolas no terminan con la Ronda de Doha. Mismo en el caso de conseguir todo lo que les dije que podíamos conseguir, en materia agrícola, al final de la misma nos veríamos enfrentados con apoyos internos a la producción en países industrializados, subsidios del orden de 180 mil millones de dólares. Hoy están en el orden de 360 mil millones de dólares. Se reducirían a la mitad, pero es evidente que nos quedaría todavía mucho terreno

por recorrer. Por ende, sugerimos que una de las conclusiones de la Ronda es que el proceso de reforma agrícola a nivel internacional debe continuar. Si bien se habrán reducido en esta Ronda ciertos impactos negativos del proteccionismo agrícola, el comercio desleal va a perdurar. De ahí que tendremos que pensar en una nueva Ronda para continuar con el proceso.

Para el Uruguay –como ya dije– es fundamental preservar el sistema multilateral de comercio y la credibilidad de la OMC, porque es el camino que más nos sirve a los países chicos. La alternativa al multilateralismo son las negociaciones bilaterales, donde prevalecen siempre las relaciones de poder. No es lo mismo una negociación dentro del marco de la OMC donde los países en desarrollo se han expresado colectivamente y exitosamente en contra de la inclusión en las negociaciones de temas tales como: inversiones, competencia, compras gubernamentales, reglas ambientales o normas laborales; que una negociación, EE.UU.-Perú, EE.UU.-Colombia, EE.UU.-Panamá, o EE.UU.- Centroamérica donde todas esos aspectos, que se le habían negado a EE.UU. en la OMC a nivel multilateral, figuran explícitamente en todos esos acuerdos.

La razón es muy simple. En una negociación bilateral de un país en desarrollo con los EE.UU., lo que va a prevalecer siempre es la agenda de EE.UU., y eso está clarísimo y no lo vamos a modificar. Por lo tanto, a nosotros nos convienen las reglas multilaterales, porque para los países chicos son las que nos protegen y defienden mejor nuestros intereses, nos dan garantías legales y evitan que se nos discrimine. Son las más abarcadoras en términos de cobertura y las que nos cuestan menos, dando muy poco tenemos una serie de beneficios que nos favorecen.

No quiero extenderme mucho, pero me gustaría decir dos o tres palabras sobre está erosión del multilateralismo que estamos viviendo debido a que la Ronda Doha debería haber terminado en el 2004 y estamos en el 2009, y posiblemente no termine antes del 2010 o después. Esto, sin duda alguna, ha tenido algunas consecuencias. Una de ellas, es la proliferación de acuerdos preferenciales. Yo no digo que si la Ronda Doha concluye eso va a parar los acuerdos preferenciales. No. Los acuerdos preferenciales van a seguir representando una vía de liberalización del comercio en los próximos años.

La diferencia es que en el futuro cercano nos vamos a enfrentar a acuerdos preferenciales bastante distintos a los que hemos tenido hasta ahora. EE.UU., por ejemplo, se ha contentado con negociar acuerdos preferenciales con Centroamérica, con Perú, con Colombia; que son acuerdos que desde un punto de vista comercial tienen un impacto muy relativo. La desviación o creación de comercio que generan estos acuerdos son pequeños y no tienen mayor incidencia en el comercio internacional. Sus objetivos son más políticos o de seguridad nacional que comerciales.

Lo que va a ocurrir ahora es un cambio de enfoque en estos acuerdos bilaterales o regionales. Países como la UE, Japón y EE.UU. se van a volcar a hacer acuerdos con países grandes. La UE ya ha anunciado que quiere acuerdos preferenciales con India, con China y con Japón. Y por lo tanto, EE.UU. no se va a poder quedar de brazos cruzados frente a esta estrategia de su socio comercial buscando obtener

preferencias en mercados muy importantes para ambos, en sectores claves como la industria automotriz, informática, productos de alta tecnología y servicios. Estos acuerdos preferenciales van a traer aparejados grandes cambios en la estructura y composición de las corrientes comerciales actuales, van a ocasionar desvíos de comercio. Esto redundará en tensiones y guerras comerciales, en represalias y tendencias proteccionistas, en altos costos y dificultades administrativas para el sector privado. En fin, nos vamos a enfrentar a un mundo bastante distinto y bastante más complejo que el que tenemos hoy en día. Los acuerdos van a ser entre grandes socios comerciales, van a abarcar un comercio mucho más amplio, van a tener consecuencias e impactos mucho mayores, y es en función de eso que tenemos que estar alerta, porque países como el nuestro corren el riesgo de quedar totalmente marginados de ese comercio ya que no vamos a estar dentro de las prioridades de nadie para hacer este tipo de acuerdos comerciales.

Estos acuerdos comerciales además tienen un defecto adicional y perjudicial para el sistema multilateral del comercio. En esta carrera para llegar a acuerdos más rápidos, los países excluyen del acuerdo a sectores sensibles. Por ejemplo Japón ha excluido la agricultura de algunos de esos acuerdos preferenciales. También se imponen determinadas reglas de origen en función del mercado con el cual se negocia, que no son necesariamente las mismas que las que imponen la UE o EE.UU. en otros acuerdos preferenciales. En algunos de estos acuerdos se acuerdan disciplinas que van más allá de lo que se acordó en la OMC, por ejemplo en materia de propiedad intelectual o de indicaciones geográficas. Toda esta proliferación de acuerdos preferenciales con diferentes reglas y tratamientos de temas, genera costos, inseguridades y complejidades en materia de comercio para el sector privado.

Por todas estas razones yo soy optimista en cuanto a la eventual consolidación del multilateralismo en el comercio internacional. Frente a un panorama tan complejo y discriminatorio entre los socios comerciales pienso que a largo plazo va a prevalecer la sabiduría, el sentido común, y todos van a decir "por qué no terminamos con esta serie de acuerdos preferenciales que nos están creando tantas tensiones, tantos problemas, tantas guerras comerciales, tantos desvíos y volvemos a reglas multilaterales".

Yo creo que el multilateralismo finalmente va a prevalecer ya que será la mejor solución frente a esta serie de problemas, incertidumbres, discriminaciones y complejidades. y bienvenido sea. Sin embargo, no estamos todavía en esa etapa, y no dudo que tengamos que pasar todavía por etapas de mayores costos y de mayor vulnerabilidad y marginalización antes de llegar a la misma.

Sin ánimo de entrar a tratar el tema de la inserción internacional del Uruguay en general, que ya fue tratado esta mañana, quisiera cerrar con algunas reflexiones sobre la materia.

Pienso que he expresado claramente mi pensamiento en cuanto a las bondades del multilateralismo para un país como el Uruguay. Tenemos obviamente que seguir trabajando a nivel multilateral, porque es la mejor opción para la defensa de nuestros intereses.

Pero visto nuestro tamaño y nuestra incapacidad de poder diseñar una estrategia de inserción internacional propia, vamos a tener que seguir trabajando en todos los escenarios internacionales que se nos presenten y que puedan satisfacer mejor nuestros objetivos de crecimiento y de desarrollo. Y, por lo tanto, tenemos que jugar en todas las canchas: a nivel multilateral, a nivel hemisférico, a nivel de MERCOSUR, a nivel regional y a nivel bilateral.

Lo que tenemos que tener muy claro son nuestros objetivos y definir con precisión para cada mercado, para cada producto y para cada sector, cuál de todos estos escenarios: el multilateral, el bilateral, el hemisférico, el regional, el MERCOSUR, es el que nos sirve más para lograrlos. Una vez establecido esto, la estrategia de inserción es canalizar todos nuestros esfuerzos en esa dirección y en el ámbito escogido. Como decía Inés al inicio de esta charla, actualmente soy el Coordinador de un proyecto patrocinado por la Cámara de Industrias, la Cámara Mercantil y la Asociación Rural del Uruguay, y hemos hecho unos trabajos sobre estrategia de inserción externa para los productos agropecuarios uruguayos. Esos documentos están en la página web del programa y dentro de dos semanas vamos a sacar un librito donde están reflejadas lo que consideramos deberían ser las estrategias de inserción externa del país por producto y por mercado. Los invito a que lo lean.

Ahí queda claramente reflejado que en el tema de la carne bovina, para tomar el ejemplo que cité anteriormente, la estrategia de negociación no es la misma en EE.UU., que en la UE o en Japón. Son estrategias distintas, porque los problemas son distintos. Con Japón el problema de acceso que tenemos es un problema típicamente sanitario. En la UE el problema que tenemos es más bien un problema que se va a compensar a través de cupos, puesto que es difícil contemplar reducciones arancelarias. En EE.UU. al revés, el tema es un problema arancelario. Y esos estudios abarcan no solo la carne vacuna, también la carne ovina, quesos, manteca, leche en polvo y la lana.

Frente a ese panorama, repito, tenemos que jugar en todas las canchas. Yo creo que en este momento se nos están cerrando algunas. Las negociaciones del MERCOSUR con UE, con China, con otros países se nos han cerrado, como lo decía anteriormente, porque no todos los países que conformamos el MERCOSUR tienen intereses comunes o voluntad de negociación.

Hoy en día en una negociación MERCOSUR-UE, la Argentina no está dispuesta a aceptar un paquete de negociación que contemple bienes industriales, compras gubernamentales, servicios, o propiedad intelectual, que nosotros estaríamos quizás dispuestos a contemplar a cambio de buenas concesiones en nuestro sector agropecuario. Brasil también tiene reticencias y limitaciones en algunos de esos sectores o en el tema de inversiones. No nos queda más remedio que seguir en esas negociaciones 4+1, a pesar de que las posibilidades de éxito son mínimas o nulas.

Sin embargo, deberíamos complementar esas negociaciones con la apertura de diálogos y eventualmente negociaciones bilaterales. No me cabe la menor duda de que

ha llegado el momento de hacerlo, porque mientras nosotros estamos paralizados, sin avanzar en nuestra inserción externa por problemas del MERCOSUR u otros, vemos que nuestros competidores como Australia o Nueva Zelanda han hecho acuerdos de libre comercio con China, vemos que Perú y Costa Rica ya están haciendo acuerdos de libre comercio con China, vemos que México y Chile también los han hecho, que salvo el MERCOSUR, todos los otros países de América Latina tienen preferencias arancelarias en EE.UU..

Tenemos que establecer instancias de diálogo bilateral para mejorar y consolidar nuestras relaciones comerciales. Yo creo que lo peor que podemos hacer en este momento es adelantarnos definiendo las etiquetas, decir que esto se va a llamar TLC o se va a llamar como se llame. Lo que tenemos que hacer es abrir un diálogo. Si es en el marco del TIFA con EE.UU., lo que tenemos que asegurarnos es que las agendas de diálogo incorporen algunos aspectos de acceso a los mercados que no se están tratando, dentro de ese diálogo informal, para ver hasta donde llegamos. Al final de este proceso de dialogo y eventual negociación, resolveremos si esto vale la pena encauzarlo dentro de una negociación más profunda, como podría ser un TLC, o si lo podemos encauzar por otras vías.

Por ejemplo, es notorio que al final de una Ronda multilateral, los países negocian acuerdos bilaterales. Las 20 mil toneladas de carne bovina que tenemos en el mercado de EE.UU. las obtuvimos al final de la ronda Uruguay. Las 6.300 toneladas "Hilton" de carne vacuna que tenemos con la UE se obtuvieron en la Ronda Uruguay. Así que no sería totalmente impensable, que si establecemos a priori paquetes de negociación con China, con Japón, con la UE, con EE.UU., al final de la ronda de negociaciones multilaterales pudiésemos incorporar alguno de estos aspectos dentro de los resultados finales de la Ronda. Este es un camino, puede haber otros, pero no nos precipitemos en anunciarlos antes de tener bien identificados y acordados los paquetes de negociación mutuamente convenidos.

El último aspecto que quiero destacar, porque sé que se trató esta mañana, es el de la famosa Decisión 32/00 del MERCOSUR que se argumenta que nos impide negociaciones bilaterales con terceros. Bueno, yo tengo una interpretación un poco distinta. La lógica de una Unión Aduanera es la negociación en conjunto de sus miembros con terceros. Sería impensable que a algún país de la UE, como Francia, Inglaterra o España, se le ocurriera hacer una negociación bilateral con EE.UU. Si la Unión Aduanera está establecida y funciona a satisfacción de todos sus miembros, sería absurdo que cualquier país de una Unión Aduanera negociara acuerdos bilaterales con terceros. Es absurdo, porque la Unión Aduanera que funciona tiene una política externa común y negocia en conjunto. Pero en el caso del MERCOSUR, tenemos que sincerarnos y reconocer que no funciona nada. No tenemos ni zona de libre comercio, ni unión aduanera, ni código aduanero, abundan las barreras no arancelarias, nos aplicamos salvaguardias especiales que están prohibidas, tenemos el doble cobro del arancel externo común, no tenemos incentivos comunes para inversiones, no funciona

el órgano de solución de diferencias. Frente a este panorama de incumplimientos, nos parece poco racional que los otros miembros del bloque tengan una rigidez tan grande en la interpretación de una decisión, como la 32/00, cuando tenemos una flexibilidad tan enorme con relación a las bases fundamentales de un acuerdo de integración. No es lógica esa rigurosidad en el cumplimiento de la decisión y considerar que nos está vedado iniciar diálogos bilaterales con otros países.

Además, la Decisión 32/00 lo que dice es que no permite a los miembros hacer negociaciones bilaterales preferenciales, por lo tanto, de lo que estamos hablando es de aranceles. No podemos negociar desgravaciones arancelarias que sean incompatibles con el Arancel Externo Común. Pero la decisión no dice nada sobre otro tipo de negociaciones. Las inversiones, los servicios y otras materias negociables no están comprendidas en esta decisión. También consideramos que si negociamos cupos y no desgravaciones arancelarias en ciertos productos, eso queda fuera de la decisión. Por ejemplo, con los EE.UU. se podría considerar la negociación de un cupo de carne ovina y pagarle en contrapartida con la liberalización en algún servicio que les pueda interesar y que estemos dispuestos a contemplar. Con China podríamos pensar en un acuerdo de inversiones ya que eso tampoco está dentro de la Decisión 32/00.

Iniciemos esos diálogos bilaterales a la brevedad, en las instancias institucionales de comercio o cooperación vigentes que correspondan, llámense Comisiones Mixtas o lo que sea. Llevemos a cabo esos diálogos sin pedirle permiso a nadie. Yo creo que lo peor que podría hacer el Uruguay es ir a pedir permiso a Brasil o a Argentina para que nos dejen negociar con terceros. Es un absurdo. Ellos no nos piden permiso para bloquear nuestros intereses en las negociaciones del MERCOSUR o las 4+1 o las multilaterales, o para introducir todo tipo de barreras y de restricciones. Entonces, tenemos que actuar con madurez y seriedad y seguir el camino que más nos convenga.

Tenemos que mirar el mundo con los ojos bien abiertos, ver lo que están haciendo nuestros competidores, comprobar que las cosas están avanzando, que no nos podemos quedar de brazos cruzados. Tenemos que iniciar negociaciones en todos los frentes, multilaterales y bilaterales y dedicarle nuestros mejores esfuerzos para concretarlos.

Repito, no nos precipitemos a anunciar lo que estamos haciendo y bajo qué rotulo lo vamos a instrumentar. Juguemos el partido primero, veamos lo que se puede cosechar. Una vez que tengamos claro el contenido del paquete negociador ahí recién nos corresponderá decidir cómo lo vamos a ejecutar y ponerle una etiqueta al tipo de mecanismo que vamos a usar: lo vamos a ejecutar en el marco de la OMC en la Ronda de Doha; va a ser a través de un TLC; va a ser a través de un acuerdo de complementación económica u de otra naturaleza.

Estas eran las reflexiones que quería compartir con ustedes. Creo que ya hablé demasiado, cierro aquí. Muchas gracias por su atención.

DIMENSIÓN ECONÓMICA

INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE URUGUAY: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Álvaro Ons[1]

I. INTRODUCCIÓN

La inserción internacional es un ámbito esencial de cualquier estrategia de desarrollo económico de nuestro país. Uruguay es una economía pequeña y como tal sus potencialidades de crecimiento están directamente determinadas por los resultados de sus relaciones con el resto del mundo. En efecto, el pequeño tamaño económico impone una serie de restricciones al crecimiento, que se relacionan de algún modo con el sector externo. Entre estas restricciones se destacan: (i) la dependencia de las exportaciones para colocar la producción doméstica de bienes y servicios; (ii) la dependencia de las importaciones para abastecer de insumos y tecnología a la producción, y satisfacer la demanda en general; (iii) la vulnerabilidad a ciertos shocks externos resultante del mayor grado de interrelación con el resto del mundo y de la alta concentración de la oferta exportable; (iv) las dificultades para explotar las economías de escala, incluidas las asociadas a las actividades de promoción comercial e investigación y desarrollo; (v) los mayores costos de producción debidos a la presencia de estructuras oligopólicas en el reducido mercado doméstico; (vi) los mayores costos per cápita en la provisión de bienes públicos (infraestructura física y social); (vii) el menor poder de negociación en las relaciones económicas internacionales; (viii) la menor disponibilidad de capital; y (ix) los mayores costos de transporte debidos a los menores volúmenes de las cargas y, en varios casos, a las limitaciones en materia de infraestructura y/o la lejanía de los principales centros comerciales.

En este marco, y sin dejar de lado otros aspectos estructurales relevantes, nuestra estrategia de inserción económica internacional (IEI) debe orientarse en buena medida a levantar y/o reducir las restricciones al crecimiento que impone el pequeño tamaño del mercado doméstico.

El objetivo de este trabajo es presentar el estado de situación de la IEI del Uruguay e identificar las perspectivas y alternativas en los aspectos que se revelan más críticos, específicamente, aquellos en los que el grado de avance no se encuentra en línea con los objetivos perseguidos. De este modo se procura mejorar la comprensión pública del tema y proporcionar insumos para la discusión entre los diversos actores

(1) Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

del sector público, el sector académico y la sociedad civil[2]. Cabe aclarar que se está abordando el plano más económico-comercial de la inserción internacional, y a estos efectos, el análisis se concentra principalmente en el comercio de bienes y servicios, la atracción de inversiones y los bienes públicos regionales[3]. Al mismo tiempo, si bien se procura desarrollar un análisis riguroso, la amplitud de la materia y las limitaciones de espacio impedirán profundizar en los detalles de varios de los aspectos tratados.

El trabajo se organiza en esta introducción y cuatro secciones más. En la segunda sección se dejan establecidos los conceptos y objetivos en materia de IEI de nuestro país, que se supondrá son generalmente aceptados y que servirán de contexto para el resto del análisis. En la tercera sección se describe el estado de situación de la IEI del Uruguay, con énfasis en el comercio de bienes y servicios, las inversiones, los procesos del MERCOSUR y la negociación comercial multilateral, y las políticas domésticas relacionadas. Asimismo, se identifican las contradicciones críticas que surgen de comparar, por un lado, principios y objetivos de la IEI y, por el otro, su estado de situación. En la cuarta sección se discuten, en relación con los aspectos críticos identificados, posibles líneas de acción en términos de negociación internacional y de otras medidas y políticas vinculadas con la IEI del país. Por último, la quinta sección contiene las principales conclusiones.

II. MARCO CONCEPTUAL: RELEVANCIA Y OBJETIVOS DE LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DEL URUGUAY

Las características estructurales propias de nuestro país determinan el rol de la IEI en la estrategia de desarrollo y los principales objetivos a ser perseguidos en las relaciones económicas internacionales. Tales determinantes estructurales son: (i) el pequeño tamaño económico individual, con las restricciones al crecimiento que el mismo impone; (ii) la dotación particular de recursos naturales, que implica ventajas comparativas en la producción agrícola y agroindustrial; (iii) la insuficiencia relativa de capitales nacionales; (iv) la dotación de recursos humanos con niveles de capacitación relativamente elevados en el ámbito de los países en desarrollo; (v) la ubicación geográfica alejada de los principales centros de producción y consumo mundiales, y cercana a los principa-

(2) Los diversos aspectos de la IEI de nuestro país han sido frecuentemente abordados a lo largo de los últimos años en varios trabajos con participación de docentes e investigadores de la Universidad de la República, tales como: Bittencourt (2003); Bittencourt, Carracelas, Doneschi y Reig (2009); Bittencourt y Domingo (2004, 2006); Bittencourt, Domingo y Reig (2006); Bizzozero (2004); Caetano (2004); Caetano y Vaillant (2004); Casacuberta y Gandelman (2006); Domingo y Reig (2007); Kamil y Ons (2003); Laens y Terra (2002, 2003, 2005, 2006); Lorenzo (2003); Lorenzo, Aboal y Badagian (2006); Lorenzo y Osimani (2003); Lorenzo, Paolino y Perelmuter (2005); Mordecki (2006); Ons y Vaillant (2005, 2009); Snoeck, Casacuberta, Domingo, Pastori y Pittaluga (2008); Terra (2002a, 2002b, 2006a, 2006b); Terra, Mordecki, Bittencourt, Hargain, Brunetto y Katz (2004); Vaillant, Barrán y Balseiro (2008); Vaillant, Berlinksi, Kume, Miranda, Ons y Romero (2006); Vaillant y Ons (2002).

(3) No se tratará en esta instancia la inserción en los mercados financieros internacionales.

les centros regionales; (vi) las otras condiciones naturales que, junto con la ubicación geográfica, favorecen la operación en el país de un centro de distribución regional; y (vii) la calidad institucional relativamente superior en el ámbito regional y en el de los países en desarrollo en general. También deben ser consideradas, aunque su naturaleza sea diferente, cuestiones tales como: la situación actual en materia de exposición de la producción doméstica a la competencia internacional y los compromisos ya asumidos por el país en los diversos acuerdos internacionales en los que participa.

Así, los objetivos de un país en materia de inserción internacional no pueden estar desconectados de sus características particulares, sino que dependen críticamente de estas. Las posiciones ante las diferentes alternativas de IEI no pueden ser genéricas ya que el balance de costos y beneficios resultante es endógeno a las especificidades de cada país. En el caso de Uruguay, una pequeña economía, la estrategia de IEI es componente esencial de la estrategia de crecimiento y desarrollo, por lo que debe proveer consistencia entre el objetivo superior del crecimiento sostenido con mejor distribución del ingreso y reducción de la pobreza, y las características estructurales que condicionan el proceso.

En el resto de esta sección se explicitan conceptos y objetivos en materia de la IEI del Uruguay, en particular, los relacionados con las inversiones y el comercio exterior, los mercados regionales y extra-regionales, y los diferentes tipos de acuerdos internacionales y ámbitos de negociación económico-comerciales. Los contenidos de esta sección se supondrán generalmente aceptados y servirán de marco para evaluar el estado de situación y presentar líneas de acción alternativas.

II.1. *El rol de las inversiones y del comercio exterior de bienes y servicios*

El crecimiento y desarrollo sostenidos tienen como condición necesaria, aunque no suficiente, la expansión también sostenida de la inversión productiva. En el caso de nuestro país, ante una limitada disponibilidad de capitales privados nacionales y de recursos públicos para inversión e investigación y desarrollo, la atracción de inversores externos es necesaria para potenciar la producción y la provisión eficientes de bienes y servicios desde el territorio nacional.

Asimismo, con un mercado doméstico de pequeño tamaño, la producción y comercialización de una oferta competitiva de bienes y servicios depende de la inserción exportadora y, por lo tanto, del acceso a los mercados externos. En definitiva, en línea con el objetivo de fundar un proceso de crecimiento y desarrollo sostenidos, es un objetivo prioritario en materia de IEI: el logro de condiciones mejores, estables y predecibles de acceso a mercados. Estas condiciones deben ser consideradas tanto en términos absolutos como en relación con las enfrentadas por los competidores respectivos en cada uno de los mercados.

Ahora, los mercados externos tienen también el rol de ser proveedores eficientes, entre otros, de insumos, bienes de capital y bienes de alta tecnología. En efecto, por definición, una economía pequeña con escasa integración vertical debe realizar buena parte de la incorporación de tecnología a través de las importaciones. Este abastecimiento desde el exterior debe poder concretarse en términos y condiciones que no erosionen la competitividad de las propias exportaciones y de las actividades productivas en general. Entonces, otro objetivo básico en la IEI consiste en que la política comercial, por la vía que corresponda, asegure el abastecimiento en condiciones favorables de determinados bienes y servicios.

Los servicios deben estar definitivamente incorporados en la estrategia de IEI del Uruguay, en línea con el proceso de integración creciente en la producción y comercialización de bienes y servicios. Los servicios no sólo participan directamente en el desarrollo exportador sino que también contribuyen a la agregación de valor y la diversificación de las exportaciones de bienes, a través del diseño, los sistemas de distribución y, en definitiva, la diferenciación de productos. Asimismo, el sector de los servicios incluye actividades que tienen como determinante de su competitividad la incorporación de conocimiento y que al mismo tiempo implican exigencias de escala muy inferiores a las de la producción manufacturera. El progreso técnico en las comunicaciones ha permitido la comercialización internacional de una amplia variedad de servicios con antecedentes en nuestro país, tales como, servicios de consultoría y asesoramiento, y producción de software, entre otros. En promedio, los servicios son también relativamente más intensivos en mano de obra.

Entonces, la expansión de las exportaciones de servicios es consistente con objetivos de estímulo al valor agregado nacional, el empleo y la incorporación de conocimiento, así como con las potencialidades de los recursos humanos disponibles y las restricciones de escala características de nuestra economía. Una de las prioridades en el ámbito de los servicios consiste en la consolidación de Uruguay como centro de distribución regional, explotando las condiciones naturales y las capacidades existentes, y realizando y habilitando las inversiones necesarias para concretar las capacidades potenciales. El desarrollo de las actividades de transporte y logística no es solamente relevante en sí mismo, sino que también resulta en una mejora general en la competitividad dado que reduce los costos de transporte desde y hacia nuestro país. Esto es, modera una de las restricciones impuestas por el pequeño tamaño económico, al aumentar la disponibilidad y disminuir los costos de los fletes para las exportaciones de producción doméstica y el abastecimiento desde el exterior.

Por último, y en términos generales, en la atracción de inversiones y el acceso a otros mercados desde una economía pequeña resulta aun más relevante que en otros casos, el efectivo cumplimiento de las reglas establecidas, tanto en lo que tiene relación con el clima de negocios y el régimen de inversiones interno, como en materia de los derechos y obligaciones derivados de los diversos tipos de acuerdos internacionales

(acuerdos comerciales preferenciales, acuerdos sobre comercio de servicios, acuerdos de promoción y protección de inversiones, entre otros).

II.2. *El rol de los mercados regionales y extra-regionales*

Dadas las características estructurales del Uruguay en cuanto a tamaño económico y dotación de recursos naturales, las inserciones en la región y en el resto del mundo no sólo no son excluyentes, sino que son necesariamente complementarias. Esto obedece al papel particular que juega cada uno de estos ámbitos en nuestro crecimiento y desarrollo vía la expansión de las exportaciones de bienes y servicios. Adicionalmente, la inserción en diversos ámbitos está en línea con el objetivo de no incrementar la vulnerabilidad asociada a una mayor concentración de las exportaciones, tanto en términos de mercados como de productos. Sin embargo, la relación entre concentración y vulnerabilidad no es lineal y está afectada, entre otros, por la disponibilidad de mercados alternativos para los bienes y servicios involucrados, la estabilidad macroeconómica en el país de destino y su discrecionalidad en el manejo de los instrumentos de la política comercial. A mayor estabilidad y menor discrecionalidad, menor es la vulnerabilidad asociada a un nivel de concentración determinado.

Este resultado lleva a ajustar uno de los objetivos prioritarios antes mencionados, en el sentido de que el logro de condiciones mejores, estables y predecibles de acceso a mercados, aplica a todos los ámbitos (regionales y extra-regionales).

Durante la década del noventa, Uruguay sufrió un proceso de desindustrialización que se explicó al menos en parte por la desgravación arancelaria del comercio intra-MERCOSUR. Se dieron casos en que productores nacionales fueron desplazados por productores regionales más eficientes (industria textil-vestimenta) y ocurrió también una re-localización de filiales de empresas transnacionales hacia los mercados de mayor tamaño, que pasaron a proveer al mercado uruguayo a través de exportaciones (alimentos, productos de limpieza y tocador, productos farmacéuticos, entre otros).

En este marco, la construcción de un mercado ampliado a nivel de la región (fundamentalmente, el MERCOSUR) es condición para la reindustrialización de nuestro país, a partir de industrias donde operan economías de escala, economías de aprendizaje y efectos aglomeración. Esta se vislumbra como quizás la única vía sustentable de diversificación del patrón de IEI en el comercio de bienes, estimulando el desarrollo de las exportaciones manufactureras con un mayor contenido de valor agregado y conocimiento. El mercado regional tiene también un rol determinante en el desarrollo del sector servicios, en particular, en la prestación de servicios de transporte y logística (tradicionalmente, lo es también en otros sectores como turismo y viajes). Para el desarrollo como centro de distribución regional, más allá de una configuración como la actual, basada en la competitividad en la prestación de los servicios, se requiere de acuerdos con los países vecinos para habilitar un rol aun más ambicioso para Uruguay en la región.

Por su parte, la dotación particular de recursos naturales determina ventajas comparativas en la producción agrícola y agroindustrial. Uruguay dispone de amplio margen para agregar valor en las cadenas agroindustriales en las que es internacionalmente competitivo y que, por el momento, dominan la estructura por producto de nuestras exportaciones de bienes. Esta incorporación de valor depende críticamente del acceso a aquellos mercados que adquieren este tipo de productos, que están principalmente fuera de la región (países desarrollados y países en desarrollo con mega mercados). Se trata en general de bienes altamente protegidos, que requieren de los resultados de algún tipo de negociación comercial para poder ser colocados sistemáticamente en volúmenes significativos. El acceso a estos mercados mejoraría la colocación de productos agrícolas y agroindustriales en términos de cantidades y precios, al tiempo que generaría las condiciones para desarrollar bienes de mayor valor agregado en las cadenas de producción respectivas.

II.3. *El rol de los bienes públicos regionales y la cooperación regional*[4]

Los servicios públicos presentan una función de costos caracterizada por economías de escala, es decir, conforme la jurisdicción es mayor (hay más ciudadanos subordinados al gobierno correspondiente), menor es el costo de proveer los distintos servicios. Al mismo tiempo, hay una fuerza que opera en sentido contrario: cuanto mayor es la jurisdicción, más heterogénea es la población objetivo y, en consecuencia, es mayor la desutilidad en la prestación de servicios públicos.

Un bien público regional debería combinar fuertes economías de escala en su función de costos, con muy baja desutilidad resultante de la heterogeneidad de la población objetivo. De este modo, se generan incentivos para prestar el servicio desde una jurisdicción mayor, distinta de la nacional, que podrá tener carácter bilateral, regional o continental. Existen casos en que estos bienes públicos sólo pueden ser prestados desde un espacio mayor al de las economías nacionales, como ser, la administración de recursos naturales compartidos y la interconexión física en espacios multinacionales.

Los bienes públicos regionales suelen estar asociados a proyectos de inversión multinacionales, donde la participación del sector público es un elemento central, y donde se explicitan elementos concretos de integración real entre los países. En este sentido, para un proceso de integración regional, la mayor visibilidad de estos bienes públicos constituye una oportunidad para reforzar el compromiso con el proceso, siempre que los resultados sean positivos. Asimismo, existe un vínculo objetivo entre la provisión de un bien público a escala regional y el tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración. Precisamente, los países más pequeños y con menores

(4) Los contenidos de este punto se basan el Ons y Vaillant (2009).

capacidades económicas son los que pueden obtener beneficios mayores, en tanto los costos de provisión se asumen en una jurisdicción más grande.

Entre los ejemplos más frecuentes de bienes públicos regionales se puede identificar al menos tres que se relacionan directamente con el objetivo de levantar y/o reducir las restricciones al crecimiento impuestas por el tamaño económico y con factores estructurales como la dotación de recursos naturales. Estos son: (i) infraestructura de comunicaciones y conectividad; (ii) producción de energía; y (iii) recursos financieros. Para una economía pequeña, estos procesos internacionales de creación de infraestructura de transporte, energética y financiera tienen a su vez una relevancia de primer orden en la articulación y el desarrollo de la propia infraestructura doméstica. Cuestiones tales como el desarrollo sustentable o la consolidación como centro de distribución regional pueden depender de los avances efectivos en materia de bienes públicos regionales. En consecuencia, la región, no limitada únicamente al MERCOSUR, tiene también el rol clave de ser la base para la provisión de estos bienes públicos de carácter estratégico.

La provisión de bienes públicos desde una plataforma más amplia que la nacional es una forma de integración regional, más específicamente, de cooperación regional, que comparte con la integración comercial su componente económico ya que ambas pueden entenderse como mecanismos para viabilizar o realizar, competitiva y eficientemente, la producción de bienes y servicios y las inversiones. La integración comercial es aquella que está implícita en la subsección anterior y se basa en la eliminación de las restricciones que discriminan en la circulación y en la asignación de recursos entre los países, pudiendo asumir diversas modalidades con distintos grados de profundidad (desde el comercio preferencial de bienes hasta una unión monetaria, pasando por el mercado común y otros formatos intermedios). Existe también una cooperación regional stricto sensu, que no está basada en incentivos económicos de los países y que puede alcanzar los ámbitos más diversos (seguridad, derechos humanos, salud, educación, entre otros).

Las diferentes modalidades de integración no son excluyentes, esto es, no existe ninguna oposición entre integrarse comercialmente, cooperar sobre la base de incentivos comunes en la provisión de bienes públicos regionales o establecer políticas de cooperación sobre otras bases de desarrollo compartido. Por el contrario, los avances en una de las modalidades pueden viabilizar política e institucionalmente los avances en alguna de las otras.

II.4. *El rol del MERCOSUR*

El MERCOSUR ha sido concebido como un proceso de integración profunda, no sólo por el objetivo programático de constituir un mercado común, sino por compromisos ya establecidos en diversos ámbitos, que van mucho más allá de la

eliminación de las barreras en el comercio intra-bloque de bienes y servicios. En efecto, son varios los aspectos de integración positiva que están comprometidos: una política comercial común; disciplinas comunes en materia de políticas públicas que distorsionan la localización de inversiones, las condiciones de competencia y el funcionamiento del mercado ampliado; el tratamiento de las asimetrías y las políticas para promover la convergencia estructural; entre otros.

En este marco, el MERCOSUR es el instrumento adecuado para alcanzar los objetivos básicos de la IEI de nuestro país. Por un lado, es el proceso de integración regional en que participa Uruguay que prevé un mercado ampliado con el grado de liberalización comercial y armonización de políticas necesarios para viabilizar la reindustrialización basada en economías de escala y comercio intra-industrial. Por otro lado, potencia las posibilidades de mejorar el acceso a terceros mercados a través de un mayor poder de negociación vía los procesos conjuntos, en particular, con países de tamaño económico mediano o grande.

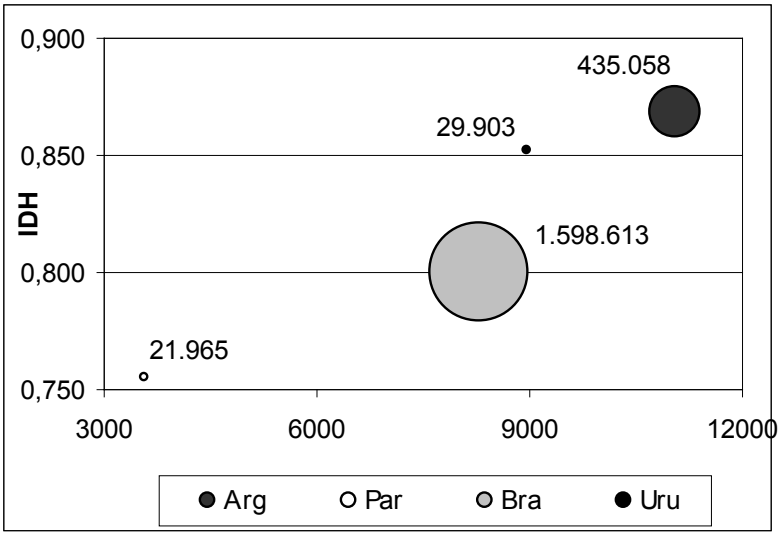
El MERCOSUR también puede ser determinante en la provisión de bienes públicos regionales críticos para nuestro país (energía e infraestructura), constituyéndose en la jurisdicción adecuada a estos efectos, o en el ámbito para contener una jurisdicción más amplia que la nacional, o en el medio para negociar la construcción de jurisdicciones aun mayores. Asimismo, la proximidad geográfica y las similitudes históricas y culturales favorecen la cooperación en muy diversos ámbitos: integración productiva; proyectos conjuntos de tecnología; gestión de fondos comunes para el desarrollo; cooperación aduanera; salud y medio ambiente; desarrollo de zonas fronterizas; derechos humanos; entre otros. Se trata en todos los casos de actividades que, además de sus beneficios directos sustantivos, profundizan la discriminación a favor de la región y favorecen la valoración social de la integración y, por lo tanto, la voluntad política necesaria para llevar adelante todo el proceso.

Dado el énfasis puesto en el tamaño económico, un aspecto que merece particular atención es el tratamiento de las asimetrías y las políticas de convergencia estructural, considerado a la luz de las características específicas de los países miembros. El Gráfico 1 muestra las principales asimetrías en términos de desarrollo y tamaño económico entre los Estados parte. El desarrollo se aproxima a través del ingreso real por habitante y del Índice de Desarrollo Humano (IDH), mientras que el tamaño económico se aproxima a través del PBI real[5].

La relación entre el país más grande (Brasil) y el más pequeño (Paraguay) es de 73 veces, mientras que la relación entre el segundo más grande (Argentina) y el segundo más pequeño (Uruguay) es de 14 veces. En materia de desarrollo, considerando el ingreso real por habitante, la relación entre el más rico (Argentina) y el más pobre (Paraguay) es de tres veces, mientras que Brasil y Uruguay muestran niveles similares, en el entorno del 80% del correspondiente a Argentina.

(5) El Índice de Desarrollo Humano puede interpretarse como una aproximación más completa al desarrollo en tanto incorpora tres dimensiones: expectativa de vida, nivel educacional y PBI por habitante. El PBI real y el PBI real por habitante han sido ajustados por paridad de poderes de compra.

Gráfico 1 - Tamaño económico y desarrollo en el MERCOSUR
IDH 2005, PBI real 2007 (millones de dólares) y PBI real por habitante 2007



Fuente: elaboración propia con datos CEPAL, FMI y PNUD.

Al tratarse de un proceso de integración profunda, las posibilidades de influir sobre las asimetrías son mayores, dado que están involucrados la armonización de políticas y el desarrollo de instrumentos diseñados específicamente con el objetivo de tratamiento de las asimetrías. En particular, la integración puede permitir superar las disparidades de tamaño económico cuando se construye un mercado ampliado a partir de la liberalización comercial y la eliminación de ciertas distorsiones generadas por disparidades en las políticas públicas.

Debe tenerse especialmente en cuenta que, para que un país pequeño obtenga beneficios netos a partir de la construcción de un mercado ampliado, no basta con la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias en el comercio intra-bloque, sino que es necesario equilibrar las condiciones de competencia para los productores regionales. En particular, las asimetrías de tamaño económico determinan otra asimetría estructural que consiste en las diferentes capacidades para otorgar y sostener programas de incentivos a la producción e inversión. A su vez, esta disparidad de capacidades suele resultar en asimetrías de política. Esto es, una vez liberalizado el comercio, la interacción de las economías de escala, los costos de transporte y las políticas de incentivos asimétricas, operan en favor de la localización de inversiones en los mercados de mayor tamaño. En ausencia de disciplinas comunitarias en materia de tratamiento de las inversiones se genera una dinámica en que las asimetrías de política contribuyen a profundizar las asimetrías estructurales y los problemas

distributivos. Entonces, se hace necesario mantener la consistencia en el proceso de integración, respetando los vínculos existentes entre la eliminación de las barreras al comercio y las disciplinas comunes en las políticas públicas, de modo de generar un balance adecuado de costos y beneficios.

Al mismo tiempo, en el caso del MERCOSUR, una estrategia de superación de las asimetrías, por la vía de las transferencias de recursos entre los miembros, enfrenta serias dificultades. Esto se debe a que ninguno de los países es rico en términos absolutos, y, además, el único país de gran tamaño económico no es el relativamente más rico. La dificultad es aun mayor cuando se considera que las desigualdades son todavía más pronunciadas en algunos de los países.

En definitiva, siendo Uruguay un país pequeño, que no es pobre, la construcción de un mercado ampliado resuelve la asimetría fundamental, es decir, la integración profunda es la política de convergencia estructural más adecuada. Queda claro así el rol crítico del MERCOSUR en la estrategia de crecimiento y desarrollo de nuestro país, por lo que el buen funcionamiento del bloque, en particular, el cumplimiento de lo acordado y la consiguiente satisfacción de las expectativas generadas, se reflejarán directa y positivamente en las potencialidades de desarrollo del Uruguay.

II.5. *El rol de la negociación multilateral*

En el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se definen las disciplinas multilaterales en los temas relacionados con el comercio internacional: acceso a mercado en bienes industriales; acceso a mercado y otras disciplinas en agricultura; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos; comercio de servicios; propiedad intelectual; comercio y medio ambiente, entre otros.

Los temas críticos en la negociación multilateral son Agricultura y Acceso a Mercado en Bienes No Agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés), en el sentido que de alcanzarse acuerdos en los mismos, y del nivel de ambición de tales acuerdos, depende el avance efectivo en otros contenidos de la agenda. A su vez, en Agricultura se distinguen tres pilares: competencia de las exportaciones (subsidios, créditos, seguros); ayudas internas; y acceso a mercados. Las negociaciones en la OMC son particularmente relevantes para la IEI de Uruguay debido a por lo menos cuatro razones.

En primer lugar, en Agricultura se negocia la liberalización del comercio de los principales productos de exportación de nuestro país, con la participación de sus principales mercados potenciales (países desarrollados y grandes países en desarrollo). La importancia de este punto es aun mayor si no se están consiguiendo mejoras de acceso

a mercados por la vía de acuerdos comerciales preferenciales. Asimismo, factores altamente restrictivos del comercio internacional y que generan fuertes distorsiones en las condiciones de competencia, como las ayudas internas y los subsidios a las exportaciones, se negocian únicamente en el ámbito de la OMC, dada la naturaleza sistémica de sus efectos.

En segundo lugar, los compromisos que deban asumirse en materia de reducciones arancelarias para bienes industriales constituyen una oportunidad para ajustar a la baja el Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR, que en general implica niveles de protección nominal superiores a los consistentes con los intereses productivos nacionales. Difícilmente pueda obtenerse en negociaciones intra-MERCOSUR un ajuste generalizado de los niveles arancelarios como el que podría resultar de un acuerdo multilateral. Esto no implica desconocer la existencia de sensibilidades domésticas ante una reducción en los niveles de protección, que pueden ser adecuadamente atendidas dentro de los márgenes de flexibilidad previstos.

En tercer lugar, dada su composición, la OMC constituye un foro en que los intereses específicos y los poderes de negociación se encuentran relativamente más distribuidos, lo que posibilita a un país pequeño como el nuestro la incorporación a coaliciones de intereses similares, que pueden tener participación más directa en instancias decisorias.

Por último, el ámbito multilateral genera reglas que destacan por su observancia y por disponer de un sistema de solución de diferencias efectivo, lo que en última instancia, y más allá de sus limitaciones, constituye un beneficio particular para los países pequeños y en desarrollo.

II.6. *El rol de los acuerdos internacionales: servicios e inversiones*[6]

Acuerdos sobre comercio de servicios

El rol de los acuerdos comerciales preferenciales de comercio de mercancías es bien conocido y su relevancia potencial surge directamente de los contenidos precedentes. Los acuerdos internacionales sobre comercio de servicios son bastante más recientes: en 1995 entró en vigencia el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC[7]. Se trata de un proceso de liberalización ambicioso, que alcanza

(6) Este punto se presenta con mayor detalle por entenderse que ha sido escasamente considerado al abordar la IEI de nuestro país y que tiene implicaciones relevantes en este sentido y en las políticas domésticas.

(7) Con anterioridad a este acuerdo únicamente los acuerdos de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos contenían disciplinas relevantes sobre comercio de servicios.

a todos los servicios, en todos sus modos de prestación, con la única excepción de los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales[8] [9].

El AGSC define disciplinas en dos niveles: obligaciones generales y compromisos específicos. Las obligaciones generales incluyen el principio multilateral del Trato Nación Más Favorecida (NMF)[10]. Esto es, cada país miembro debe otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que concede a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país. Al mismo tiempo, los países miembros deben designar los sectores de servicios en los que asumen compromisos respecto de Acceso a Mercados (AM) y Trato Nacional (TN), para cada uno de los modos de suministro, lo que da lugar a las listas nacionales de compromisos específicos. Asumir un compromiso de AM implica que, en el sector de que se trate y para el modo que corresponda, el país no mantendrá medidas incompatibles con el acceso a los mercados[11]. A su vez, asumir un compromiso de TN supone, para un sector y modo determinados, la ausencia de todo tipo de medidas discriminatorias que puedan modificar las condiciones de competencia en detrimento de los servicios o proveedores de servicios extranjeros. En ambos casos, el compromiso puede ser asumido con limitaciones, esto es, los países pueden reservarse el derecho de aplicar medidas incompatibles con el pleno acceso a los mercados y/o el trato nacional (estas medidas deben ser especificadas en la lista). El AGCS prevé una liberalización progresiva a través de sucesivas rondas de negociaciones.

El AGCS habilita la liberalización bilateral o plurilateral del comercio de servicios, es decir, exime a los países participantes de aplicar el principio de NMF, bajo

(8) Los modos de suministro definidos en el ámbito de la OMC son cuatro, según la presencia territorial del proveedor y del consumidor en el momento de la transacción. Modo 1: comercio transfronterizo; el proveedor y el consumidor están en países diferentes (por ejemplo, asesoramiento a distancia). Modo 2: consumo en el extranjero; el consumidor se traslada a otro país para recibir el servicio (por ejemplo, turismo). Modo 3: presencia comercial; la empresa proveedora establece una filial, sucursal u oficina de representación en otro país para suministrar el servicio (por ejemplo, bancos y cadenas hoteleras). Modo 4: movimiento de personas físicas: una persona física se traslada a otro país para suministrar el servicio en calidad de proveedor independiente o de empleado de un proveedor de servicios (por ejemplo, consultor y empleado de empresa consultora, respectivamente).

(9) Los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales son aquellos que no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios. Hay una única excepción específica en el interior de un sector: en los servicios de transporte aéreo se excluyen las medidas que afectan a los derechos de tráfico y los servicios directamente relacionados con su ejercicio. Se prevé también la posibilidad de restringir el comercio en circunstancias especiales (dificultades graves de balanza de pagos, protección de salud, seguridad y orden público).

(10) Los países podían solicitar excepciones a esta obligación al momento de aceptar el acuerdo, las que debían ser incluidas en Listas nacionales específicas y, en principio, no se mantendrían por un período mayor a los diez años.

(11) El AGCS identifica seis tipos de limitaciones: a) al número de proveedores de servicios; b) al valor de los activos o transacciones de servicios; c) al número de operaciones o a la cuantía de la producción; d) al número de personas físicas que suministran un servicio; e) al tipo de persona jurídica o de empresas conjuntas; y f) a la participación de capital extranjero.

determinadas condiciones[12]. En este marco se han concretado diversos acuerdos regionales de servicios, que suelen ser capítulos dentro de acuerdos de liberalización comercial más amplios. Estos acuerdos pueden ser clasificados en dos grandes familias: los que siguen el modelo del AGCS y los que siguen el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Una de las principales diferencias es que en el modelo AGCS los compromisos en materia de TN y AM se asumen en aquellos sectores y sub-sectores de servicios incluidos en la lista nacional respectiva (enfoque de listas positivas). Por su parte, en el modelo TLCAN se asumen compromisos en términos de NMF, TN, la no adopción de medidas cuantitativas no discriminatorias[13] y la no exigencia de presencia local[14], en todos los sectores y sub-sectores, excepto aquellos mencionados expresamente en los anexos de reservas (enfoque de listas negativas)[15].

Es claro que, en mayor o menor medida, la concreción de acuerdos de servicios implica una pérdida de autonomía de política, específicamente, la imposibilidad de aplicar ciertas restricciones no discriminatorias y de discriminar en favor de proveedores nacionales en los sectores comprometidos o no reservados. Al mismo tiempo, ante la eventualidad de un nuevo acuerdo, la consiguiente pérdida de autonomía debe considerarse en términos incrementales, es decir, tomando como punto de partida la pérdida de autonomía resultante de los acuerdos ya vigentes.

No obstante lo anterior, los países se han involucrado crecientemente en esta clase de acuerdos. Aquellos con intereses ofensivos en sectores de servicios tienen la expectativa de incrementar su producción y exportaciones por la vía de mejorar el acceso a mercados previamente regulados, o al menos, consolidar y dar certeza a las condiciones de acceso vigentes, poniéndose a cubierto de eventuales reversiones proteccionistas y/o regulatorias. Uruguay tiene intereses ofensivos claros en varios sectores, tales como, viajes y turismo, diversos servicios a las empresas (servicios profesionales, tecnologías de la información, asesoramientos, publicidad), servicios

(12) Tales condiciones son: (i) cobertura sustancial en términos de sectores, volumen de comercio y modos de suministro; (ii) eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre los participantes en los sectores alcanzados, y prohibición de nuevas medidas discriminatorias; (iii) no incremento del nivel global de obstáculos en los sectores abarcados respecto de terceros países. Se permite que en la determinación del cumplimiento de estas condiciones se considere cuando el acuerdo forma parte de un proceso más amplio de liberalización. Asimismo, se prevé flexibilidad con respecto a las condiciones cuando países en desarrollo participan del acuerdo.

(13) Se trata básicamente de las limitaciones a) a d) al AM, identificadas en la nota al pie número 10.

(14) No exigir a un proveedor de servicios de otra parte que establezca o mantenga una oficina de representación u otro tipo de empresa, o que resida en el territorio, como condición para el suministro de un servicio.

(15) Otra diferencia relevante es que los acuerdos del modelo AGCS incluyen los cuatro modos de provisión de servicios, aun cuando se negocie también un capítulo específico sobre inversiones (en estos casos se suele explicitar cómo se resolverán posibles contradicciones entre ambos capítulos). Los acuerdos que siguen el modelo del TLCAN tienden a incluir únicamente los modos 1, 2 y 4, mientras que el modo 3 (Presencia comercial) se incorpora en el capítulo sobre inversiones. Habitualmente se incluye también un capítulo aparte sobre entrada temporal de personas de negocios, y capítulos sectoriales sobre telecomunicaciones y servicios financieros.

financieros y servicios audiovisuales. Otro beneficio posible de los acuerdos de servicios puede ser una mejora de eficiencia sistémica como consecuencia del incremento de la competencia en el mercado de servicios doméstico, en particular, en los de infraestructura (en nuestro país son particularmente relevantes los de transporte y logística). Adicionalmente, los compromisos asumidos en el modo de Presencia Comercial pueden favorecer la localización de inversores de la contraparte. Por último, debe tenerse en cuenta que los acuerdos de servicios suelen formar parte de acuerdos de liberalización más amplios y, por lo tanto, involucran evaluaciones de costos y beneficios también más amplias.

Acuerdos de inversiones

Los acuerdos de inversiones son un instrumento habitual en las negociaciones económicas internacionales, habiéndose negociado a la fecha más de 2.600 de acuerdos bilaterales de este tipo, la mayoría con posterioridad a 1990. Si bien inicialmente estos acuerdos eran impulsados por países desarrollados exportadores de capitales, más recientemente, muchos acuerdos han sido concluidos por exportadores de capitales más pequeños, y varios de ellos involucran únicamente países en desarrollo. En general, las principales disposiciones en los acuerdos bilaterales de inversiones pueden agruparse en dos grandes categorías: (i) las relacionadas con la liberalización de los regímenes de inversiones, en particular, respecto de las inversiones y los inversores extranjeros; y (ii) las vinculadas con la protección de las inversiones e inversores extranjeros.

En el primer grupo se suelen incluir los compromisos en materia de TN, NMF y Trato Justo y Equitativo. En la mayoría de los acuerdos se establece que las inversiones de los inversores de la otra parte deben ser admitidas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la parte receptora, es decir, se admite el derecho del país receptor de regular la entrada. Hay también acuerdos, en particular, los que siguen el modelo de los capítulos de inversiones de los tratados de libre comercio de EUA, en los que los compromisos de TN y NMF aplican también a la entrada y establecimiento de las inversiones de los inversores de la otra parte[16]. Sin embargo, estos acuerdos introducen al mismo tiempo la posibilidad de establecer reservas respecto de estos compromisos, a través de listas negativas (por un lado se amplía el ámbito de aplicación y por otro lado se admiten más excepciones).

En cuanto a la protección, las disposiciones respectivas consideran fundamentalmente tres aspectos: (i) las expropiaciones, nacionalizaciones o medidas similares

(16) Estos acuerdos suelen introducir también dos compromisos adicionales: i) el de no condicionar la recepción de una ventaja o que se continúe recibiendo la misma, en relación con una inversión de un inversionista de cualquier país, al cumplimiento de ciertos requisitos de desempeño; y ii) el de no exigir la designación de individuos de una nacionalidad particular para ocupar puestos de alta dirección en una empresa que es una inversión cubierta por el acuerdo, aunque se puede exigir que la mayoría de los miembros de un directorio sea de una nacionalidad en particular o sea residente, siempre que no se menoscabe significativamente la capacidad del inversionista para ejercer el control de su inversión.

sólo pueden realizarse por razones de interés público, bajo el debido proceso legal, de forma no discriminatoria y contra el pago de indemnización adecuada y efectiva; (ii) todos los fondos relacionados con una inversión de un inversor de la otra parte deben poder transferirse libremente; y (iii) los mecanismos de solución de controversias incluyen la modalidad inversor-Estado, con la posibilidad de someter la controversia a arbitraje internacional.

Nuevamente, la concreción de este tipo de acuerdos implica costos en términos de una pérdida de autonomía de política en las materias comprometidas. A su vez, el impacto efectivo de los acuerdos de inversiones sobre los flujos de inversión extranjera directa (IED) ha sido cuestionado, en particular, a partir de la existencia de países que han recibido flujos muy significativos de inversiones desde el exterior sin haber concretado durante muchos años ningún acuerdo de inversiones(17). Sin embargo, estudios más recientes, con muestras grandes de países e información para varios años, han obtenido resultados consistentes en cuanto a: (i) existe una relación positiva y robusta entre la firma de un acuerdo bilateral de inversiones y la atracción de IED; (ii) el impacto de un acuerdo adicional es decreciente con el número total de acuerdos concluidos; (iii) la señal positiva respecto a la predisposición de un gobierno a proteger a los inversores externos es aun mayor cuando se concretan acuerdos con grandes países desarrollados como Alemania o EUA; y (iv) los acuerdos de inversiones pueden actuar como sustitutos de una institucionalidad nacional débil.

III. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DEL URUGUAY: OBJETIVOS Y REALIDADES

III.1. *Las exportaciones de bienes*

En 2008, las exportaciones uruguayas de bienes superaron los 6.000 millones de dólares, alcanzando un máximo histórico, a pesar de la desaceleración en el último trimestre(18). El incremento del valor exportado en el último año se explicó principalmente por aumentos en los precios de las *commodities*, en particular, carnes y cereales, y en menor medida, granos y lácteos. En materia de cantidades, lo más significativo fue el aumento en el volumen físico de las exportaciones de madera, destacándose también las contracciones de las cantidades vendidas en los sectores de cuero, pesca, textiles y vestimenta.

(17) El cuestionamiento se ve relativizado por el hecho de que los principales ejemplos son grandes países emergentes como Brasil y México.

(18) Los datos de exportaciones son fuente Banco Central del Uruguay (BCU) y Dirección Nacional de Aduanas (DNA), que no incluyen datos de exportaciones desde Zonas Francas. En este sentido se están subestimando las exportaciones totales del país, específicamente, se están considerando como exportaciones las ventas desde territorio no franco hacia Zonas Francas, pero no las exportaciones desde Zonas Francas hacia el resto del mundo. Las exportaciones totales de Uruguay fueron del entorno de los 7.000 millones de dólares en 2008.

Orientación geográfica

El Gráfico 2 muestra la evolución de la orientación geográfica de las exportaciones uruguayas, según regiones o países de destino, a lo largo de la última década. El MERCOSUR es el principal mercado de exportación, explicando en los últimos dos años el 27% de las ventas al exterior. El bloque explicaba el 55% del valor total exportado por Uruguay en 1998, y fue perdiendo participación a lo largo del período, con un mínimo del 22% en 2005[19].

Los mercados de EUA y Canadá mostraron fuertes oscilaciones, asociadas principalmente a las exportaciones de carne bovina al primero de ellos, que determinaron una participación superior a la del MERCOSUR en el año 2005. A partir de 2006, el peso de EUA y Canadá disminuyó drásticamente, cayendo por debajo del 5% en el último año. La UE y la EFTA han mantenido una participación relativamente estable a lo largo del período, en un entorno del 20%. Por su parte, las ventas hacia el resto de América Latina (no incluye México) mostraron un incremento importante, duplicando su participación entre 1998 y 2008. Por último, se observa un aumento gradual de la utilización de las Zonas Francas (principalmente, granos y madera hacia Zona Franca de Nueva Palmira y de Botnia, respectivamente).

Las exportaciones uruguayas muestran una estructura por destino, que si bien no es muy diversificada, incluye varios socios comerciales con participaciones relevantes, indicando que nuestros intereses exportadores se corresponden con mercados de diversas características en cuanto a poder adquisitivo, tamaño, dinamismo y condiciones de acceso. Este es un primer aspecto que convalida una estrategia de IEI que contempla diversos ámbitos regionales y extra-regionales.

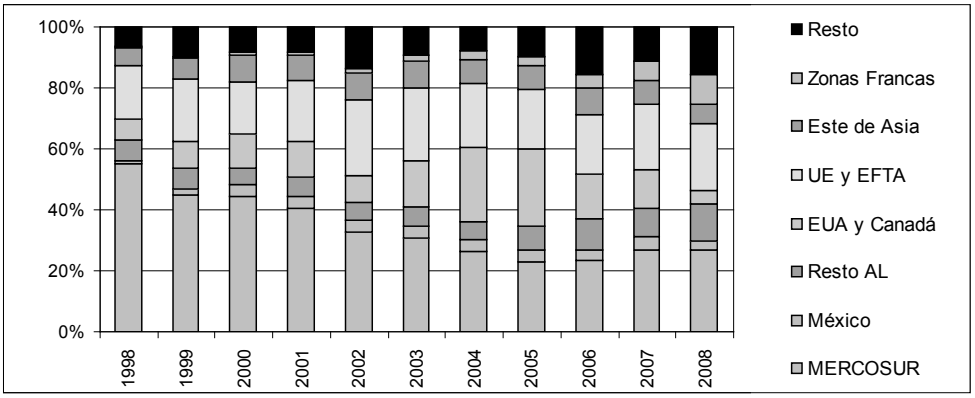
Composición

El Gráfico 3 permite comparar la composición sectorial de las exportaciones de bienes de Uruguay en 1990 y 2008 (el último año previo a la formación del MERCOSUR y el último año disponible, respectivamente).

Se observa un incremento en la participación de los sectores basados en las ventajas comparativas tradicionales, vinculadas con la dotación de recursos naturales (RRNN). Estos sectores representaban alrededor del 55% del valor

(19) Kamil y Ons (2003) argumentan que el incremento de la participación del MERCOSUR en el comercio de sus países miembros en los noventa se debió fundamentalmente a su crecimiento económico relativo y, en particular, a la evolución de los tipos de cambio reales entre sí y con el resto del mundo (y no a la profundización de las preferencias comerciales). Específicamente, la implementación simultánea de planes de estabilización con ancla cambiaria determinó una pérdida de competitividad con el resto del mundo pero no necesariamente con la región, incentivando una reorientación de los flujos comerciales hacia los socios del bloque regional.

Gráfico 2 - **Orientación geográfica de las exportaciones de bienes de Uruguay**
1998-2008. En porcentajes.



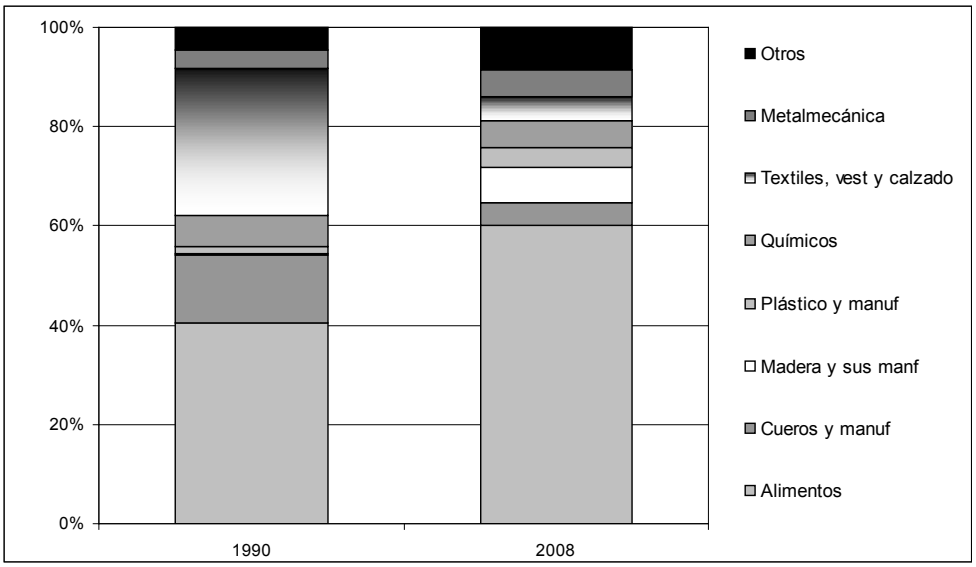
Fuente: MEF (2009a).

total exportado a principios de los noventa y superan el 70% en el período más reciente. La expansión ha sido liderada por la Carne y, en menor medida, los Cereales y los Productos lácteos. Este dinamismo no se explica únicamente por incrementos en los precios de exportación sino que se han registrado también incrementos muy significativos en las cantidades vendidas (varios sectores agrícolas y agroindustriales más que duplicaron los volúmenes exportados respecto de principios de los noventa). Asimismo, surgieron dos nuevos sectores exportadores de relevancia: Madera y Granos.

Otro resultado notable, en materia de composición de las exportaciones, es la gran caída en la participación del sector de Textiles y vestimenta, que en 1990 lideraba con un 30% de las exportaciones uruguayas y representa sólo un 5% en 2008. Comportamiento similar registraron los Cueros y sus manufacturas, cuya participación en 2008 equivale a un tercio de su nivel en 1990. Por último, es evidente que no se observa un desarrollo exportador en industrias con economías de escala y comercio intra-industrial, que era uno de los resultados esperados del proceso de integración regional.

Existe una fuerte correspondencia entre la composición actual de las exportaciones uruguayas, dominada por las ventajas comparativas tradicionales, y el corazón proteccionista de los que son sus principales mercados de destino, actuales y potenciales (por ejemplo, Unión Europea, Japón, Estados Unidos, China, India y Rusia). En efecto, los niveles de protección suelen ser muy elevados en los productos de exportación de las cadenas agroindustriales de Uruguay (son excepciones el cuero

Gráfico 3 - **Composición sectorial de las exportaciones de bienes de Uruguay** 1990 y 2008. En Porcentajes.



Fuente: MEF (2009a).

y sus manufacturas, y la celulosa). Son frecuentes las barreras que se traducen en aranceles equivalentes superiores al 50%, e incluso, al 100%. También se observan niveles de protección en textiles y vestimenta, en general, muy superiores a los del resto de las manufacturas.

Orientación geográfica, composición y contenido nacional

Cuando se consideran simultáneamente la orientación geográfica y la composición sectorial de las exportaciones se identifican sectores que se caracterizan como regionales: Plásticos y sus manufacturas; Material de transporte (Vehículos y sus partes); Productos químicos; Caucho y sus manufacturas; Papel y cartón; y Metales y sus manufacturas[20]. Es decir, sectores cuyas ventas al exterior se han destinado principalmente al MERCOSUR a lo largo de las últimas dos décadas, más allá de la situación general en cuanto a la participación del MERCOSUR en las exportaciones

(20) El Gráfico 1A del Anexo presenta la composición sectorial de las exportaciones y su orientación geográfica, distinguiendo los flujos destinados al MERCOSUR y al resto del mundo, en 1990-91 y en 2007-08.

de Uruguay. El cambio más significativo en términos de orientación es el registrado por las exportaciones de Cereales y Productos lácteos, que se orientaban mayoritariamente al MERCOSUR a inicios de los noventa, y pasaron a destinarse principalmente a los mercados extra-regionales(21).

En los sectores de Plásticos, Material de transporte, y Papel y cartón, aproximadamente el 80% de sus exportaciones totales tuvieron como destino al MERCOSUR en el bienio 2007-2008. Esta participación es aun mayor en el caso del Caucho, cuyas ventas al exterior se concentran casi exclusivamente en la región. En cuanto a los Productos químicos y los Metales, más del 60% de sus exportaciones se destinaron al MERCOSUR en el período reciente. En el caso de los Químicos, si bien mantienen la orientación regional, esta ha experimentado una reducción significativa (el peso del MERCOSUR pasó del 85% al 61%, entre 1990-91 y 2007-08)(22). En conjunto, los sectores regionales explican aproximadamente la mitad de las exportaciones uruguayas al MERCOSUR en el último bienio.

Los productos exportados por Uruguay tienden a concentrarse fuertemente en la región (MERCOSUR) o fuera de ella: unas tres cuartas partes de las exportaciones uruguayas corresponden a productos orientados hacia fuera de la región (extra-regionales), mientras que aproximadamente un 20% corresponde a productos con inserción regional. Es decir, es marginal la participación de productos con una inserción global (peso relevante de los destinos regionales y extra-regionales)(23).

Los sectores basados en recursos naturales (agrícolas y agroindustriales) son claramente extra-regionales, con la sola excepción de los cereales. En este último caso, existen variedades de arroz con una inserción global, mientras que las exportaciones de cebada y malta se destinan al mercado brasilero (el resto de los cereales sí tiene una orientación extra-regional). Por su parte, los sectores propiamente industriales muestran una fuerte orientación regional, confirmando la dependencia de buena parte de la industria nacional respecto del mercado doméstico y los demás mercados del MERCOSUR. Esto valida que los mercados de la región y del resto del mundo desempeñan roles diferentes y complementarios en la estrategia de crecimiento liderado por exportaciones y, nuevamente, que es imprescindible considerar simultáneamente todos los ámbitos.

Tal como se ha afirmado frecuentemente, los sectores y productos regionales suelen tener relativamente más valor agregado y contenido tecnológico. Al mismo tiempo, dado que los productos agrícolas y agroindustriales, basados en recursos naturales propios, tienen una inserción principalmente extra-regional,

(21) La participación del MERCOSUR pasó del 86% al 43% para los Cereales, y del 54% al 8% para los Productos Lácteos.

(22) Esto obedece fundamentalmente a lo ocurrido en el sub-sector de productos farmacéuticos, cuyas exportaciones corresponden mayoritariamente a productos que se orientan hacia fuera del MERCOSUR, en particular, hacia otros países de América Latina.

(23) Las exportaciones con inserción global se explican principalmente por algunas variedades de arroz y, en menor medida, algunos productos químicos.

cabe esperar una mayor proporción de contenido nacional en las exportaciones de sectores extra-regionales. En efecto, el contenido nacional es fuertemente decreciente a medida que aumenta la participación de la región como mercado de destino: los insumos importados utilizados representan una proporción ampliamente mayoritaria del valor exportado de los principales sectores manufactureros con inserción predominantemente regional.

Estos resultados son consistentes con un país de muy reducido tamaño económico y escasa integración vertical, cuyos procesos industriales tienden a ser muy cortos. Para varios de estos sectores, principalmente, Vehículos y sus partes, Productos químicos, Plásticos y Manufacturas de metales, es relevante la participación del MERCOSUR como fuente de abastecimiento de insumos importados. En estos casos, se puede afirmar que hay productores nacionales que están insertos en cadenas de producción regionales, realizando una parte acotada del proceso productivo regional.

El rol del MERCOSUR

En el ámbito del comercio de bienes, el MERCOSUR no ha funcionado como el instrumento de construcción de un mercado regional ampliado y de mejora de acceso a terceros mercados vía la negociación comercial conjunta.

La eliminación de los aranceles en el comercio recíproco se completó en la segunda mitad de los noventa, con la excepción de los sectores azucarero y automotriz, que no han sido incorporados a las disciplinas del bloque. Sin embargo, los sucesivos intentos de eliminar las restricciones no arancelarias (RNA) no han sido efectivos, y además, no se ha cumplido el compromiso, ratificado en más de una ocasión, de no aplicar nuevas RNA en el comercio intra-bloque. No es racional eliminar aranceles, con la consiguiente pérdida de recaudación, y sustituirlos luego por RNA, que suelen ser por su naturaleza más restrictivas y que aumentan la incertidumbre respecto de las condiciones de acceso al mercado regional (actuales y futuras).

Las RNA se relacionan directamente con las asimetrías de tamaño económico tanto en sus efectos como en las posibilidades de represalia. Los países pequeños representan mercados relativamente marginales para los productores de los países más grandes, mientras que las restricciones impuestas por estos últimos pueden tener efectos altamente negativos sobre una economía como la uruguaya, llegando a poner en riesgo la supervivencia de ciertas actividades productivas. Al mismo tiempo, el daño que genera una RNA impuesta por alguno de los socios de mayor tamaño, no puede ser compensado por la vía de proteger un mercado doméstico muy reducido.

En los últimos años, la situación en materia de RNA se agravó, debido a la aplicación de nuevas barreras y la mayor discrecionalidad en el manejo de las existentes, consolidándose una reversión significativa y duradera en el proceso de apertura comercial regional (difícilmente pueda argumentarse que se trata del resultado de una

coyuntura particular)[24]. Así, no se ha cumplido un objetivo básico de la integración comercial, que consiste en asegurarse mercados ante circunstancias que incentiven los incrementos en la protección.

Tampoco se han registrado avances en otros aspectos esenciales de la construcción del mercado ampliado, como ser las disciplinas comunes en materia de políticas públicas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones. En el caso de los incentivos, al igual que en el de las RNA, el compromiso es claro y ha sido ratificado en más de una ocasión, la última de ellas en 2003, cuando se previó definir disciplinas que limitaran el uso de incentivos que distorsionan la asignación de recursos, las condiciones de competencia y el funcionamiento del mercado ampliado, para su aplicación a partir de 2006.

Las muy diferentes capacidades de los países miembros para otorgar y sostener programas de incentivos significativos (asimetría estructural), han resultado en asimetrías de política que han incrementado las ventajas de los socios mayores, fundamentalmente Brasil, en el proceso de atracción de inversiones. Estas diferencias, en interacción con el carácter difuso e incierto del mercado ampliado, han acentuado el sesgo natural de los flujos de inversión hacia el país de mayor tamaño. En efecto, ante la incertidumbre respecto al acceso a los mercados regionales, los riesgos se reducen asegurándose el mercado más grande, por lo que se potencia el rol del tamaño del mercado doméstico como determinante en las decisiones de localización de inversiones.

En cuanto a las negociaciones con terceros los resultados han sido modestos. En el transcurso de casi veinte años, el MERCOSUR ha concretado acuerdos de libre comercio en bienes con países de la ALADI (con la excepción de México) y con Israel

(24) Desde el punto de vista de las exportaciones uruguayas, las restricciones enfrentadas son variadas y relevantes, entre ellas: (i) licencias de importación no automáticas en Argentina para diversos productos uruguayos que tienen a ese mercado como su principal mercado externo (textiles y vestimenta de lana, muebles de plástico); (ii) barreras en Brasil a las exportaciones de lácteos (procesos anti-dumping, precios mínimos y, más recientemente, licencias no automáticas); (iii) impuestos a las exportaciones en Argentina que operan como barrera a la entrada y que favorecen la competitividad de la industria doméstica procesadora de insumos alcanzados por los derechos de exportación (cadenas farinácea y oleaginosa); (iv) subsidios en Zonas de Promoción Industrial argentinas; (v) aplicación de valores criterio en las importaciones de Argentina que alcanzan a buena parte del universo arancelario y generan costos financieros a los importadores; (vi) barreras a las importaciones de neumáticos remoldeados en Argentina y Brasil, que determinaron la contracción del sector en Uruguay y ponen en riesgo su supervivencia; (vii) manejo de impuestos domésticos en Brasil que discriminan contra exportadores uruguayos; y (viii) exigencias de registros y certificados que limitan e impiden exportaciones a Brasil de alimentos y bebidas, y productos farmacéuticos y veterinarios. Los reclamos recibidos por parte de Uruguay apuntan principalmente a: (i) aplicación de Tasa Consular y Comisión del BROU en las importaciones; (ii) aplicación de aranceles a las importaciones desde Argentina de ciertos productos; (iii) normas sanitarias en las importaciones de carne de ave que impiden su ingreso desde Brasil; y (iv) requisitos en las importaciones de vino. Respecto del primero de los puntos, la Comisión del BROU ha sido derogada y permanece la Tasa Consular del 2%, cuya eliminación está prevista por ley, a partir del 1 de enero de 2011. Por su parte, los aranceles aplicados a las importaciones de ciertos productos originarios de Argentina están orientados a compensar la competitividad de los productores domésticos ante prácticas de incentivos desarrolladas en Argentina (Zonas de Promoción Industrial e impuestos a las exportaciones).

(que no ha entrado aún en vigencia). Asimismo, se han firmado acuerdos preferenciales con India y la Unión Aduanera Sudafricana (SACU), que prácticamente no contemplan intereses exportadores de Uruguay. Esto es, no se han logrado acuerdos con los mercados potencialmente más significativos en términos de los intereses comerciales de Uruguay, tanto exportadores como importadores. La Unión Europea, Canadá, Estados Unidos, Corea y, más recientemente, China, son algunos de los bloques o países que han negociado y están negociando acuerdos de libre comercio, en varios casos, con países competidores de Uruguay en los mercados internacionales. En consecuencia, la falta de resultados en las negociaciones externas del MERCOSUR se traducirá en el corto y mediano plazo en un empeoramiento relativo de las condiciones de acceso a estos mercados, a medida que avancen los cronogramas de desgravación de los acuerdos respectivos.

No es claro que la negociación conjunta haya resultado en un mayor poder de negociación para los miembros de menor tamaño económico. Por un lado, en los procesos con contrapartes de tamaño económico relevante han prevalecido ampliamente los intereses defensivos sobre los ofensivos, en particular, de alguno de los socios de mayor tamaño o de ambos, según el caso. De hecho, el acuerdo comercial de mayor alcance concretado por Uruguay es el Tratado de Libre Comercio con México, cuya negociación bilateral quedó habilitada luego de que el MERCOSUR no pudiera avanzar en un acuerdo con tal nivel de ambición. Por otro lado, en los procesos donde los intereses de los socios mayores son fundamentalmente políticos, los socios menores se ven presionados para cerrar acuerdos aun cuando sus intereses comerciales no son satisfechos. Un buen ejemplo de esto último son los acuerdos con los países andinos, donde se les otorgó condiciones más favorables que las prevalecientes en el comercio intra-MERCOSUR (en materia de normas de origen) y Uruguay no obtuvo mayores mejoras efectivas en acceso a mercados.

Por su parte, en el ámbito multilateral los miembros del MERCOSUR no han tenido posiciones sistemáticamente coordinadas, lo que quedó especialmente en evidencia en relación con el denominado "paquete de julio de 2008", que contó con el apoyo de Brasil, Paraguay y Uruguay, y no fue acompañado por Argentina.

III.2. *Las importaciones de bienes y la política comercial doméstica*

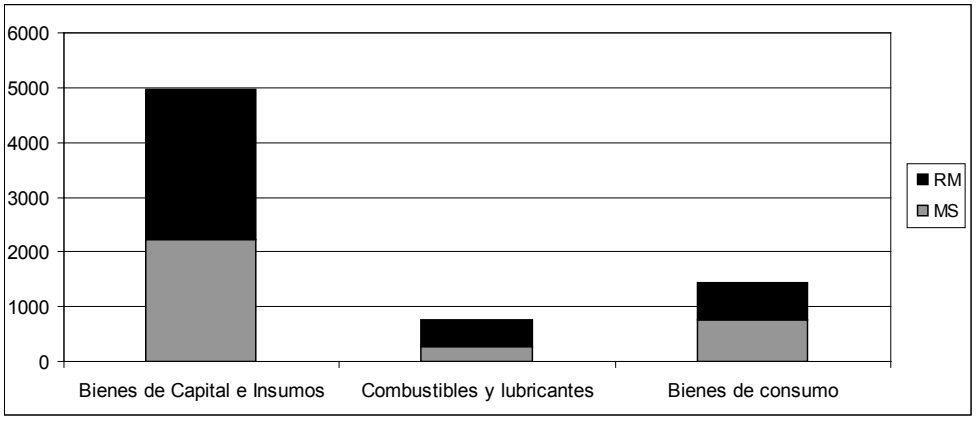
Las importaciones de bienes de Uruguay muestran una muy elevada participación de bienes de capital, bienes de alta tecnología e insumos. El MERCOSUR se ha consolidado como el principal proveedor y, contrariamente a lo ocurrido en las exportaciones, no ha perdido participación durante la última década (se ha mantenido entre el 40% y el 50%). El Gráfico 4 informa la composición de las importaciones de bienes según tres grandes categorías, distinguiendo en cada una si el origen es el MERCOSUR o el resto del mundo. En el año 2008, los bienes de capital, bienes de alta tecnología, bienes intermedios y piezas y accesorios de bienes de capital, repre-

sentaron en conjunto más del 65% del valor importado total, en tanto los bienes de consumo no superaron el 20%. El MERCOSUR como proveedor participa por encima del promedio en el caso de los bienes de consumo, siendo el origen de más del 50% de las importaciones de estas mercancías.

La composición particular de las importaciones uruguayas, en línea con sus características estructurales, sugiere que las condiciones en que las mismas se realizan son relevantes para la competitividad de las exportaciones y de las actividades productivas en general. En este sentido, interesa considerar especialmente los aranceles que gravan las importaciones de aquellos bienes que se incorporan o utilizan en los procesos productivos domésticos. Para cada una de estas categorías se computaron los promedios ponderados del AEC, el Arancel Aplicado y el Arancel Cobrado. El Arancel Aplicado es el arancel nacional, que en Uruguay se denomina Tasa Global Arancelaria (TGA).

Las diferencias entre el AEC y la TGA se explican por las excepciones autorizadas en el ámbito del MERCOSUR: la lista de Bienes de Capital (BK), la lista de Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT) y la lista de excepciones nacionales (que en la actualidad está compuesta por 225 líneas arancelarias). En el caso de Uruguay, las excepciones respecto del AEC son sistemáticamente desvíos hacia abajo, reflejando que, desde la perspectiva de los intereses uruguayos, el AEC supone en general un nivel de protección superior al deseado. A su vez, las diferencias entre el Arancel Aplicado (TGA) y el efectivamente cobrado resultan de las distintas situaciones que dan lugar a exoneraciones totales o parciales del pago de aranceles. Estas derivan de los acuerdos comerciales preferenciales y de los regímenes especiales de importación. En el caso de estos últimos, los más relevantes son los de admisión temporaria, insumos agropecuarios y la Ley de Inversiones.

Gráfico 4 – **Composición y origen de las importaciones de bienes de Uruguay.**
En millones de dólares. 2008.

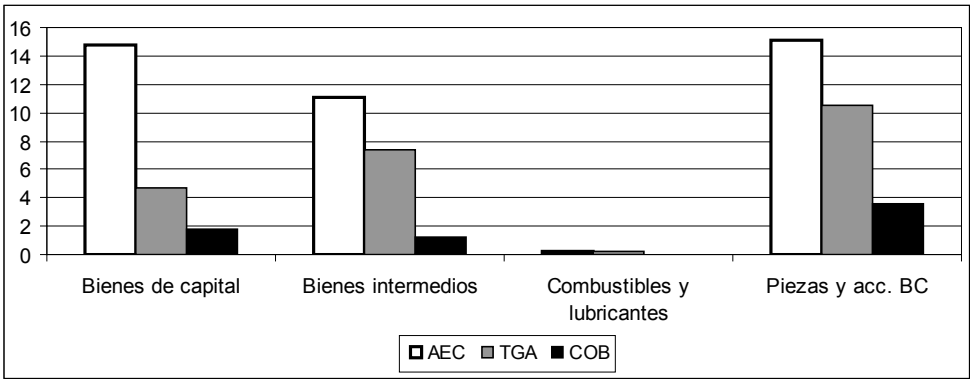


Fuente: elaboración propia con datos BCU.

El Gráfico 5 informa, para cada una de las categorías relevantes, los niveles promedio del AEC, la TGA y el Arancel Cobrado. Los aranceles aplicados por Uruguay (TGA) son claramente inferiores al AEC. El mayor margen de diferencia se registra para los bienes de capital con 10 puntos porcentuales, seguidos por los bienes intermedios y las piezas y accesorios de bienes de capital, con cuatro puntos porcentuales en ambos casos. En los combustibles, el AEC y la TGA son prácticamente nulos. Por su parte, el promedio del arancel efectivamente cobrado es reducido en todos los casos: 0% para los combustibles; 1,2% para los bienes intermedios; 1,8% para los bienes de capital; y 3,6% para las piezas y accesorios de bienes de capital(25).

La política comercial doméstica, a partir de excepciones temporarias al AEC y de regímenes especiales de importación aún no armonizados en el MERCOSUR, está habilitando el abastecimiento de bienes de capital, tecnología e insumos, a un costo inferior al implícito en la política arancelaria del MERCOSUR. Las diferentes estructuras productivas de los países miembros determinan que la implementación plena del AEC vigente, o de otro que se pudiera negociar en el futuro, conduciría a la aplicación de aranceles mayores en las importaciones de bienes relevantes para la competitividad de la producción doméstica.

Gráfico 5- **Aranceles a las importaciones de bienes de capital e insumos**
Promedios ponderados en porcentajes. 2008.



Fuente: elaboración propia con datos DNA.

Dado el objetivo básico de la IEI de asegurar el mantenimiento de condiciones favorables de abastecimiento, las eventuales restricciones a las excepciones al

(25) Al realizar el mismo ejercicio para los bienes de consumo se obtiene que el AEC y la TGA son muy similares, ubicándose en el entorno del 16%, y que existe una brecha significativa con el arancel efectivamente cobrado, cuyo promedio es algo mayor al 6%.

AEC o a la utilización de regímenes especiales de importación, deberán tener como contrapartida progresos en otras áreas que permitan preservar la competitividad de la producción (por ejemplo, acuerdos comerciales con proveedores eficientes de los bienes referidos).

III.3. *Las exportaciones de servicios*

Evolución y composición

Uno de los principales desarrollos recientes en materia de inserción externa del Uruguay es la importancia creciente del comercio de servicios. Las exportaciones de servicios registraron un fuerte crecimiento en la primera mitad de los noventa, para mantenerse luego relativamente estables hasta la crisis de 2002 y recuperarse rápidamente a partir de 2003. En 2008, el valor total de las exportaciones de servicios alcanzó un máximo histórico, ubicándose en el entorno de los 3.000 millones de dólares. A diferencia de lo que ocurre en el comercio de mercancías, Uruguay presenta un superávit sistemático en el comercio exterior de servicios.

El Gráfico 6 informa la evolución y composición de las exportaciones de servicios en el período 2000-2008, según datos de balanza de pagos (esto es, no incluyen exportaciones desde zonas francas). En 2008, el sector turismo (viajes) representó cerca del 50% de estas exportaciones, seguido por transporte y logística con el 30%, los servicios empresariales con el 9%, y los servicios de informática y los financieros con el 6% y el 4%, respectivamente. Por su parte, las exportaciones de servicios desde zonas francas uruguayas fueron de unos 600 millones de dólares en el año 2006 (según datos del último censo disponible)[26]. Los servicios a las empresas representaron cerca del 50% de dicho valor, seguidos por los de comercio y logística con el 30%, y por los servicios financieros con el 20%[27].

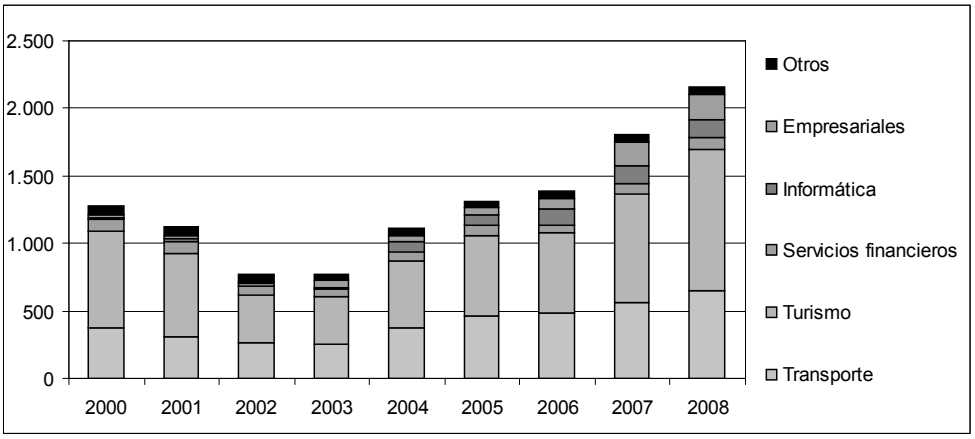
Prácticamente todos los sectores identificados han registrado una expansión significativa en los últimos años. Dos de estos sectores pueden ser caracterizados como "tradicionales": turismo y transporte. Los ingresos de divisas por servicios turísticos superaron los 1.000 millones de dólares en 2008, como resultado de un proceso sistemático de ampliación de la inversión en el sector a lo largo de más de una década, y el consiguiente incremento en la capacidad instalada y la diversificación de la oferta. En el sector transporte, en 2006, último año para el que se dispone de información de balanza de pagos y del censo de zonas francas, las exportaciones fueron cercanas a los 700 millones de dólares. Este sector también ha experimentado transformaciones profundas, agregando a las actividades de tránsito y trasbordo habituales, las opera-

(26) Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas.

(27) En el caso de la información de zonas francas, los servicios a las empresas incluyen los de informática.

ciones de logística. Estas últimas pueden ir desde pequeñas incorporaciones de valor agregado, a partir de operaciones que no modifican la naturaleza de las mercancías, hasta el funcionamiento de centros de distribución que articulan las necesidades de los clientes regionales con los proveedores de cualquier parte del mundo.

Gráfico 6 - **Exportaciones de servicios de Uruguay: valor y composición sectorial**. En millones de dólares.



Fuente: elaboración propia con datos BCU.

En el caso de los servicios financieros, si bien podría decirse que se trata de una actividad relativamente tradicional por los antecedentes exportadores del sector, su modalidad de inserción se modificó en un período más reciente. Aproximadamente dos tercios de las exportaciones sectoriales corresponden a la actividad *offshore* desde zonas francas, desarrollada por empresas financieras internacionales (instituciones financieras externas y oficinas de representación de entidades bancarias)[28]. Los servicios financieros exportados por Uruguay abarcan cuatro tipos de productos: intermediación financiera, servicios bancarios, gestión de inversiones y valores, y servicios fiduciarios.

Por su parte, existen también sectores de desarrollo más reciente en las ventas de servicios al exterior, que habrían totalizado unos 350 millones de dólares de exportaciones en 2006[29]. Se trata en buena medida del resultado de la participación de

(28) Las instituciones financieras externas (IFEs) pueden realizar actividades de intermediación financiera con no residentes. Por su parte, las oficinas de representación pueden prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica, pero no pueden realizar actividades de intermediación financiera, ni efectuar operaciones crediticias y cambiarias, ni recibir sumas de dinero, valores, etc., a cualquier título.

(29) En estos casos las estadísticas presentan aun más limitaciones que en las demás exportaciones de servicios.

nuestro país en la tendencia a fragmentar los procesos de producción de servicios a escala global, posibilitada por el progreso técnico en las tecnologías de la información, la reducción en los costos de las comunicaciones internacionales y la estandarización de los procesos. En este marco, desde hace algunos años, empresas en países desarrollados comenzaron a deslocalizar partes de su proceso de producción ("tareas") hacia países en desarrollo. Esta modalidad, denominada comúnmente como *offshoring* o comercio de tareas, adopta la forma de IED, cuando la empresa instala una filial en el extranjero, o de *outsourcing*, cuando contrata a una empresa no vinculada.

Dentro de estos sectores se destacan el de tecnologías de la información y los de otros servicios a empresas, que incluyen asesoramiento (jurídico, contable, tributario, gestión y arquitectura e ingeniería), centros de llamadas y servicios audiovisuales, entre otros. En el sector de tecnologías de la información, una característica distintiva de Uruguay en tanto país en desarrollo, es que en sus exportaciones tienen un peso relevante no sólo los servicios informáticos sino también los productos de software.

Una característica común a las distintas actividades de *offshoring* es que las mismas suelen realizarse al amparo de exoneraciones impositivas y otros mecanismos de estímulo adicionales. Esto obedece a que se trata de actividades de fácil deslocalización, debido a sus costos de instalación relativamente bajos, lo que ha dado lugar a una competencia fiscal entre países y regiones para la atracción de inversiones en estos sectores. En el caso de Uruguay, la gran mayoría de las exportaciones de estos sectores se realiza desde zonas francas, mientras que el sector del software cuenta con un régimen de estímulo específico en territorio no franco, que incluye la exoneración del impuesto a la renta. También son determinantes en las decisiones de localización de estas actividades, factores tales como: la disponibilidad de recursos humanos calificados; la calidad institucional; y la estabilidad del marco jurídico y regulatorio.

Acuerdos internacionales y políticas domésticas

Uruguay participa de acuerdos internacionales sobre comercio de servicios en el ámbito de la OMC (AGCS), del MERCOSUR y del acuerdo bilateral con México[30].

El AGCS no ha significado hasta ahora un avance importante en la liberalización del comercio mundial de servicios[31]. Por un lado, se trata de un proceso de liberalización muy ambicioso, pero por otro, se han otorgado amplias flexibilidades

(30) Se ha concluido recientemente un acuerdo de servicios entre MERCOSUR y Chile, en el marco del Acuerdo de Complementación Económica Nº 35 (ACE 35), que no ha entrado en vigencia.

(31) En el marco de la Ronda Uruguay se aprobaron las primeras listas de compromisos específicos, que constituyeron los anexos iniciales del AGCS. Luego se celebraron negociaciones sectoriales sobre movimiento de personas físicas (1995), servicios de telecomunicaciones (1997) y servicios financieros (1997), que dieron lugar a nuevos compromisos específicos que fueron incorporados a los anexos del AGCS. En el año 2000 se lanzó la actual ronda de negociaciones, que pasó a formar parte de la Ronda Doha.

a los países miembros para definir sus compromisos específicos en materia de AM y TN (seguramente, flexibilidades necesarias para viabilizar el acuerdo). Asimismo, se observa con frecuencia que los países asumen mayores compromisos en el marco de las negociaciones regionales y bilaterales, que en el ámbito multilateral, reservándose así la posibilidad de realizar una mejor oferta en los acuerdos comerciales preferenciales.

El Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR (PM) se acordó en 1997 y entró en vigencia en diciembre de 2005 con la ratificación parlamentaria en Argentina, Brasil y Uruguay. El mismo prevé un plazo máximo de 10 años a partir de su entrada en vigor a efectos de completar la liberalización del comercio de servicios intra-bloque. El PM sigue el modelo del AGCS con la diferencia importante de que no se admiten excepciones al principio NMF. En este marco se han concluido seis rondas de negociaciones y, por el momento, los resultados en términos de liberalización han sido muy limitados(32). Específicamente, se ha avanzado en la consolidación de buena parte del statu quo regulatorio y en un ejercicio de transparencia que consiste en identificar la normativa doméstica disconforme con el TN y el AM, en aquellos sectores o sub-sectores en los que no se han asumido compromisos.

De la comparación de los compromisos de Uruguay en el AGCS y el PM surge que los compromisos en el MERCOSUR son mucho más extendidos y profundos que en la OMC (aun si se considera la lista inicial del PM). Por un lado, en el PM se establecen compromisos en sectores que no se incluyeron en la lista de Uruguay en el AGCS, tales como, servicios profesionales, servicios de construcción y servicios de distribución. A su vez, los compromisos en el PM son más profundos, alcanzando a un mayor número de sub-sectores dentro de cada sector y estableciendo un menor grado de limitaciones(33).

El Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México, vigente desde julio de 2004, incluye capítulos de comercio transfronterizo de servicios, telecomunicaciones y entrada temporal de personas de negocios. En este caso, el modelo seguido es el del TLCAN y está pendiente la negociación de las listas correspondientes al capítulo de comercio transfronterizo (reservas y excepciones, y restricciones cuantitativas no discriminatorias)(34). No obstante, está vigente un compromiso relevante, que impone una fuerte restricción a la política doméstica, al haberse establecido que ninguna parte incrementará el grado de disconformidad de sus medidas existentes respecto de los compromisos de TN, NMF y presencia local.

Lo observado en los acuerdos de servicios de Uruguay no es muy distinto de lo que ocurre en la generalidad de los casos, con la excepción de algunos procesos de

(32) Está vigente la Segunda Ronda de Negociaciones mientras que la Sexta Ronda, que incluye a todas las anteriores, se encuentra en trámite de ratificación parlamentaria en Argentina, Brasil y Uruguay.

(33) El compromiso de no establecer ninguna restricción es más profundo que cuando el compromiso se asume con alguna limitación o regulación.

(34) También se encuentra en curso la negociación de un capítulo de servicios financieros.

integración profunda, que sí han logrado avanzar en una liberalización efectiva. Así, los acuerdos internacionales de servicios no han cumplido un rol en el desarrollo de las exportaciones de Uruguay. Otros acuerdos internacionales, aquellos para evitar la doble tributación, sí pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a mercado de las exportaciones de servicios. Esto es, las importaciones de servicios en muchos países suelen estar alcanzadas por retenciones significativas por concepto de impuesto a la renta que, bajo ciertas condiciones, pueden ser levantadas en el marco de estos acuerdos. Uruguay está avanzando en negociaciones de este tipo con varios países, tales como, España, Portugal, Alemania y México.

Por su parte, las políticas unilaterales sí han sido determinantes del desempeño exportador. En efecto, el crecimiento en las exportaciones de varios sectores de servicios puede relacionarse con un conjunto de políticas domésticas que han estimulado y/o viabilizado tal desempeño. El sector del turismo ha sido un importante beneficiario del régimen de estímulo previsto en la Ley de Inversiones y de otras normas de carácter tributario orientadas a favorecer las actividades del sector. En el sector de transporte y logística convergen tres regímenes que conforman un marco amplio y flexible para su desarrollo: (i) la Ley de Puertos, que consagra el denominado régimen de "Puerto Libre"; (ii) el régimen de depósitos aduaneros particulares, que facilita las operaciones de logística en cualquier parte del territorio nacional, fuera de los puertos y las zonas francas; y (iii) el régimen de zonas francas. Las exportaciones de servicios financieros se amparan en las disposiciones respecto de la banca *offshore* en la Ley de Intermediación Financiera, y en el régimen de zonas francas, que permite la prestación de servicios financieros a terceros países. Por último, tal como fue mencionado, las actividades de *offshoring* suelen realizarse bajo condiciones tributarias especiales, que en el caso de nuestro país son fundamentalmente el régimen específico de la industria del software y, nuevamente, el régimen de zonas francas.

III.4. *La inversión extranjera directa*

Evolución y composición

Los flujos de IED hacia Uruguay han sido históricamente muy reducidos. En la primera mitad de los noventa su promedio anual fue de 80 millones de dólares y en la segunda mitad de 200 millones. Entre 2001 y 2004 se registraron niveles algo mayores, con un promedio de unos 300 millones de dólares al año. Es a partir de 2005 que se registra un gran incremento en los flujos de IED, que superaron en ese año los 800 millones de dólares y que en 2008 alcanzaron un registro histórico con más de 2.000 millones. El Gráfico 7 presenta la evolución de la IED en Uruguay en el período 1991-2008, identificando su destino sectorial para aquellos años en que esta información está disponible (2001-2006).

Para valores promedio de 2005 y 2006, el destino principal fueron sectores bajo la denominación de Otros con el 35% de los flujos totales, seguidos por el sector de la Construcción con el 17%, el sector de la Madera con el 14%, y la Agricultura y la Intermediación Financiera, con aproximadamente un 10% en cada caso. El sector Otros está conteniendo la inversión en plantas de celulosa (Botnia)[35]. Si bien este último caso es un componente de peso en el incremento observado, la expansión muy significativa en la IED está más allá de esta inversión particular.

También se observa que no han existido inversiones relevantes y sistemáticas con el objetivo de colocar su producción en los mercados del MERCOSUR, más allá de aquellos sectores tradicionalmente regionales, lo que es consistente con el carácter incierto del mercado regional. En este sentido es ilustrativo señalar dos características de las inversiones en plantas de celulosa: (i) los mercados regionales son marginales en sus ventas; y (ii) los bienes producidos no suelen enfrentar niveles de protección significativos, por lo que no se requiere de acuerdos comerciales preferenciales para su colocación.

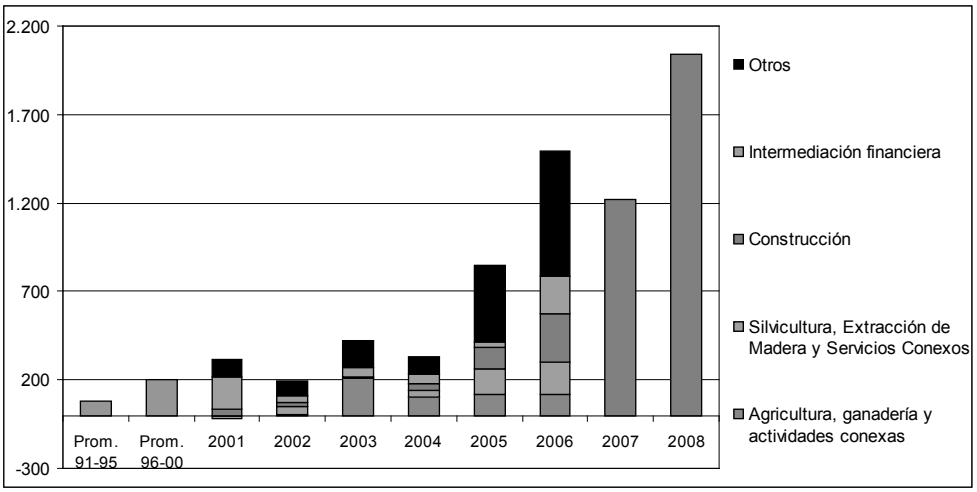
No es un objetivo de este trabajo profundizar en el estudio de los determinantes de este desempeño en materia de atracción de inversiones, pero cabe mencionar entre las explicaciones: medidas "no amigables" para los inversores en localizaciones regionales alternativas; disponibilidad de materias primas; ampliación de los beneficios en el marco de la Ley de Inversiones y otras políticas domésticas de estímulo; y, en general, un buen clima de negocios. Tampoco se está abordando un aspecto crítico como la distinción entre la IED que supone un incremento en las capacidades productivas y aquella que consiste fundamentalmente en un cambio de propiedad del capital en sectores estratégicos, con las posibles implicaciones en términos de desarrollo y autonomía.

Acuerdos internacionales y políticas domésticas

Desde fines de la década del ochenta, Uruguay ha firmado y puesto en vigencia cerca de una treintena de acuerdos bilaterales de inversiones. La mayoría responde al modelo tradicional de los acuerdos de promoción y protección de inversiones, que prevé que las inversiones de la otra parte deben ser admitidas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la parte receptora. Los acuerdos con Canadá, México y EUA, siguen el modelo de los tratados de libre comercio de este último, y extienden los compromisos de TN y NMF a la entrada y el establecimiento, incluyendo además listas negativas de reservas respecto de estos compromisos. El acuerdo con México es el único que forma parte de un acuerdo comercial más amplio, y al igual que en sus capítulos de servicios, está pendiente la negociación de las listas de reservas y excepciones. Los

(35) Otros incluye aquellas empresas que resultaron ser únicas para su división de la CIIU, a efectos de respetar el secreto estadístico.

Gráfico 7- **Inversión Extranjera Directa en Uruguay: valor y composición sectorial.** En millones de dólares



Fuente: elaboración propia con datos BCU.

tres acuerdos con los países de América del Norte consagran el compromiso de que ninguna parte incrementará el grado de disconformidad de sus medidas existentes respecto de los compromisos de TN y NMF(36).

Aproximar el impacto de estos acuerdos en el proceso de localización de inversiones es complejo, más aun en un país en que pueden ser varios los determinantes significativos en dicho proceso. Sin embargo, se sabe que la existencia de un acuerdo de este tipo es un interés manifiesto frecuente de los inversores potenciales y que en algunos casos el vínculo se ha hecho explícito (por ejemplo, el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones entre Uruguay y Finlandia fue ratificado por el Poder Legislativo uruguayo en junio de 2004, poco antes de confirmarse la inversión de Botnia).

Uruguay ha llevado adelante un fuerte proceso de liberalización unilateral en su régimen de inversiones, que está en línea con los compromisos asumidos en los acuerdos internacionales. Concretamente, la Ley de Inversiones de 1998 consagró: (i) la no discriminación entre inversores nacionales y extranjeros en la admisión y tratamiento de las inversiones; (ii) la no exigencia de autorización previa o registro; (iii) un tratamiento justo a las inversiones por parte del Estado, que se compromete a no perjudicar su instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través

(36) La obligación de no incrementar las restricciones alcanza también a los compromisos en materia de requisitos de desempeño y de altos ejecutivos y directorios.

de medidas injustificadas o discriminatorias; y (iv) la libre transferencia al exterior de capitales y de utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión. En este sentido, los principios básicos de los acuerdos de inversiones no estarían imponiendo obligaciones adicionales a las que emanan de la normativa interna y, a su vez, están consolidando y condicionando la política doméstica al obstaculizar una eventual reversión en el proceso de liberalización.

III.5. *La negociación multilateral*

La Ronda Doha de la OMC entró en un período de baja actividad luego que a mediados de 2008 se realizara una Conferencia Ministerial con el propósito de alcanzar los acuerdos básicos en Agricultura y NAMA, que permitieran cerrar la Ronda antes del cambio de Administración en EUA. Los trabajos dieron lugar al denominado "paquete de julio de 2008", respecto del cual no existió consenso, tanto por discrepancias entre países desarrollados y en desarrollo, como por discrepancias en el interior de los países en desarrollo. En este último caso, los principales líderes de los países en desarrollo, en la negociación comercial, adoptaron posiciones opuestas: Brasil, por un lado, y China e India, por otro.

Todo parece indicar que la intensificación de las negociaciones no estaría ocurriendo antes de fines de 2010, por lo que restan algunos años para retornar a una situación cercana al cierre de la ronda. Si a esto se agregan los períodos de implementación de los compromisos, que suelen contemplar varios años, las perspectivas de mejorar el acceso a mercados por la vía multilateral son de mediano y largo plazo. Este marco implica ser más exigentes con los resultados de la integración regional y los acuerdos comerciales preferenciales.

III. 6. *El MERCOSUR y la cooperación regional*

En este punto se considera la situación del MERCOSUR desde la perspectiva más general de su institucionalidad y se abordan las cuestiones de los bienes públicos regionales y de la cooperación regional.

La principal dificultad por la que ha atravesado y atraviesa el proceso de integración del MERCOSUR es su progresivo deterioro institucional, que es el resultado de diversos factores. La orientación global del proceso en el futuro inmediato no está clara y, menos aun, cuándo y cómo se prevé alcanzar los objetivos estratégicos tempranamente anunciados y frecuentemente ratificados. En los últimos años, en mayor o menor medida, todos los países miembros han incumplido compromisos vigentes, lo que en el plano económico-comercial se ha traducido en una reversión en la construcción del mercado regional, consolidando la incertidumbre respecto de las

condiciones de acceso. Lo anterior es todavía más grave debido al incumplimiento de laudos arbitrales, es decir, no se cumple con la normativa aun cuando la violación a la misma ha sido confirmada por la vía jurisdiccional(37). De este modo, los mecanismos de solución de controversias han ido perdiendo eficacia, se ha desincentivado el recurso a los mismos y erosionado la seguridad jurídica, y, en definitiva, se ha facilitado la violación de los compromisos.

En presencia de fuertes asimetrías estructurales como las ya mencionadas, los incumplimientos y sus contenidos particulares, en el sentido de que impiden avanzar en la ampliación de los mercados, son particularmente costosos para los países pequeños, que además son los peores dotados para un proceso de acciones y reacciones a través de desvíos respecto de las reglas acordadas.

Al mismo tiempo, hay aspectos comerciales que corresponden al ámbito MERCOSUR que han venido siendo administrados crecientemente de forma bilateral, más específicamente, entre los socios de mayor tamaño. Se trata principalmente de arreglos para la administración del comercio o de mecanismos bilaterales para la imposición de restricciones, que en última instancia afectan el libre comercio entre todos los socios. Así, el ámbito cuatripartito, el MERCOSUR, se vuelve cada vez menos relevante como ámbito de tratamiento de cuestiones comerciales.

En definitiva, si se pretendiera simplificar el problema y reducirlo a un aspecto concreto, es clave la falta de liderazgo. Efectivamente, los Estados no se han constituido en líderes de la integración regional, con muy diferentes grados de responsabilidad en cada caso.

En cuanto a los bienes públicos regionales y la cooperación regional, a nivel del MERCOSUR se concretó y puso en funcionamiento el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Dados los montos manejados y las limitaciones identificadas para transferir recursos entre países en desarrollo, el FOCEM difícilmente pueda contribuir de modo relevante a reducir los efectos de las asimetrías; no está disponible replicar en el MERCOSUR la experiencia europea en esta materia. Pero esto no impide que el FOCEM sea un logro mayor en la construcción regional, por lo que supone como experiencia de gestión comunitaria y la visibilidad que otorga al proceso de integración, acercándolo a la sociedad a través de resultados concretos. Sin embargo, el FOCEM está teniendo dificultades para operar satisfactoriamente, en particular, se ha demorado la aprobación de proyectos presentados por Uruguay, que han superado todas las instancias técnicas y que son de inobjetable contenido regional (tal es el caso del proyecto de interconexión eléctrica con Brasil). Se está manifestando uno de los riesgos de estos instrumentos bajo institucionalidades no del todo bien constituidas, ya que al implicar transferencias de recursos pueden ser empleados como medios de presión sobre aquellos países para los que tales recursos son relativamente más significativos.

(37) Tal es el caso de las controversias iniciadas por Uruguay a la República Argentina en relación con la prohibición de importación de neumáticos remoldeados y los cortes de ruta.

En los últimos años, la cooperación stricto sensu ha tenido un amplio desarrollo en el MERCOSUR, al menos en términos de institucionalidad, en el sentido de que se han creado diversos órganos para el tratamiento de cuestiones tales como: desarrollo social, derechos humanos, educación, salud, agricultura familiar, medio ambiente, asuntos laborales y seguridad social, entre otros. Es prematuro hacer una evaluación en cuanto a si las estructuras creadas, y las intensas actividades desarrolladas en algunos ámbitos, están dando lugar a avances efectivos en términos de los objetivos propuestos.

En los tres bienes públicos regionales destacados especialmente en la sección anterior, esto es, infraestructura física, energética y financiera, hay iniciativas en curso en jurisdicciones mayores que el MERCOSUR. En materia de infraestructura física y energética, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) está operativa desde comienzos de esta década y Uruguay participa en 43 proyectos en los ejes de la Hidrovía Paraguay-Paraná (13 proyectos) y MERCOSUR-Chile (30 proyectos)[38]. En este marco, la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 está constituida por un primer conjunto de 31 proyectos prioritarios, en tres de los cuales participa Uruguay[39]. La integración financiera regional podría profundizarse con la puesta en funcionamiento del Banco del Sur y con el eventual establecimiento de un Fondo Común de Reservas. En jurisdicciones más reducidas, Uruguay ha desarrollado iniciativas de integración energética con socios del MERCOSUR con diferentes niveles de avance. Por razones de espacio no se profundizará en el estado de situación y las perspectivas de estos procesos que se encuentran en diversos grados de concreción. De todos modos, es claro su valor estratégico (en particular, los dos primeros) en tanto se relacionan con aspectos centrales de la IEI y la sustentabilidad del desarrollo, al tiempo que resulta crítica la articulación de las políticas domésticas con las iniciativas regionales.

IV. LAS CONTRADICCIONES CRÍTICAS: LÍNEAS DE ACCIÓN POSIBLES

De las secciones precedentes se extraen, en términos generales, dos grandes conclusiones. Por un lado, las principales discrepancias entre los objetivos de la IEI y sus resultados efectivos se relacionan directamente con el funcionamiento del MERCOSUR, especialmente, en lo que hace al mercado ampliado para la libre circulación de bienes y a las negociaciones con terceros. Por otro lado, las políticas unilaterales consideradas están razonablemente bien alineadas con los objetivos de la IEI, más allá de que puedan ser necesarios ajustes y/o definiciones adicionales, lo

(38) http://www.iirsa.org/ProyectosPais.asp?CodIdioma=ESP&Pais=11

(39) Los tres proyectos son: Adecuación del corredor Río Branco-Montevideo-Colonia-Nueva Palmira; Construcción del Puente Internacional Yaguarón-Río Branco; Duplicación del Tramo Palhoça-Osorio (Rodovia Mercosur).

que escapa al presente trabajo. A este respecto, un análisis más detallado deberá considerar también otras políticas domésticas cada vez más relevantes para la inserción externa, tales como, las políticas en materia de investigación e innovación, medio ambiente, relaciones laborales y facilitación de comercio, así como, la institucionalidad de las negociaciones internacionales y la promoción comercial. En general, interesa identificar beneficios potenciales asociados a márgenes de acción unilaterales que se encuentren todavía disponibles.

En este trabajo ha quedado establecido cómo debería funcionar el MERCOSUR en su plano económico-comercial para ser consistente con los objetivos de crecimiento y desarrollo de Uruguay, y con los objetivos propios del MERCOSUR. Se trata simplemente de cumplir, no con objetivos programáticos contenidos en el Tratado de Asunción, sino con compromisos efectivamente asumidos, y en un marco de seguridad jurídica (respeto por las reglas acordadas y los mecanismos de solución de controversias respectivos).

Sin embargo, con una mínima dosis de realismo, es claro que esto no está disponible al menos en el corto y mediano plazo. Es decir, no cabe esperar que en plazos materialmente efectivos vaya a modificarse la situación actual en materia de construcción del mercado ampliado y de negociación conjunta con los principales bloques o países según los intereses comerciales de Uruguay. Se está explicitando así una inconsistencia crítica entre los requerimientos del crecimiento y desarrollo nacionales, y la realidad del proceso de integración regional. Esta no es necesariamente la situación de los demás socios, esto es, en presencia de fuertes asimetrías estructurales y de política, la distribución de costos y beneficios del estado de situación vigente es claramente adversa a Paraguay y Uruguay.

Bajo estas condiciones, la reformulación del MERCOSUR económico-comercial, más que una posibilidad, es objetivamente una necesidad desde el punto de vista de nuestro país y de la propia consolidación de la integración regional.

IV.1. *Reformulación del MERCOSUR: realismo y sinceramiento*

En el pasado se han asumido compromisos tan ambiciosos como irreales en sus contenidos y en los plazos previstos para su concreción, en el sentido de que estaban más allá de las posibilidades efectivas de decisión de los Estados parte. Se debe evitar reiterar esta experiencia y se debe aceptar la presencia de estrategias nacionales, todas ellas legítimas, que además de ser diferentes son contradictorias en aspectos clave, y hacen inviable el avance en la configuración vigente.

El punto de partida es entender la integración regional como un instrumento, que debe ser consistente con, e idealmente contribuir a, la implementación de las estrategias de desarrollo de los países participantes. 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. La existencia de grandes asimetrías estructurales y de política entre los países miembros del MERCOSUR, junto con fuertes sensibilidades de política interna y divergencias críticas en materia de estrategia de inserción externa, hacen indispensable introducir mecanismos más flexibles que los vigentes, de modo de habilitar un proceso de integración económico-comercial que sea consistente con las capacidades de cumplimiento de las partes involucradas.

A continuación, para apoyar este último punto, se identifican diversas situaciones nacionales que impiden la concreción, en el corto y mediano plazo, y en algunos casos, en el largo plazo, de un mercado regional ampliado, en el marco de un proceso de regionalismo abierto. Dichas situaciones se presentan en relación con tres aspectos centrales: el libre comercio intra-bloque; la armonización o coordinación de políticas que distorsionan las condiciones de competencia y la asignación de recursos; y la política comercial común. En cada caso se procura introducir también propuestas de lineamientos para una reformulación.

Comercio intra-MERCOSUR

Los gobiernos han sido receptivos a las demandas de protección de sus sectores productivos, y luego de haber eliminado los aranceles al intercambio recíproco, han recurrido con frecuencia a la aplicación de RNA. En línea con la inconsistencia entre compromisos asumidos y capacidades reales de cumplimiento, la intensidad de las sensibilidades domésticas está impidiendo que el acuerdo regional prevalezca sobre los reclamos de mayores niveles de protección, determinando que el libre comercio no sea factible en varios sectores y productos. En este sentido, a la luz de los acontecimientos, parece prematura la eliminación generalizada de los mecanismos de salvaguardia en el comercio intra-bloque, dispuesta en el propio Tratado de Asunción. Así, una opción a considerar para avanzar hacia el libre comercio intra-MERCOSUR es la de reglamentar un régimen de salvaguardias. Si bien puede parecer un contrasentido, bajo determinadas condiciones, no lo es.

En primer lugar, el instrumento debe restringirse exclusivamente a productos en los que el libre comercio no ha podido ser implementado, lo que a su vez tiene como contrapartida la de profundizar el compromiso de no aplicación de restricciones en el resto del universo. Esto es, no se trata de agregar una fuente adicional de restricciones al comercio recíproco, sino de facilitar el levantamiento de las RNA a partir de que se dispone de un mecanismo que se puede accionar en caso de que los flujos desde los demás miembros causen daño o amenacen causar daño a un sector productivo doméstico. En segundo lugar, se gana en transparencia, al tener procedimientos preestablecidos y limitar el tipo y la intensidad de la medida que puede ser adoptada. En tercer lugar, el mecanismo debe diseñarse con un enfoque pro comercio, es decir, se deben preservar las corrientes comerciales de períodos recientes (si las hubiera), la medida debe tener un plazo y ser decreciente a lo largo del mismo, y debe exigirse

un programa de ajuste al sector protegido. Por último, el mecanismo debe contemplar especialmente las asimetrías de tamaño económico, siendo particularmente exigente en la aplicación de restricciones a las exportaciones de los países pequeños. A efectos de evaluar la introducción de este instrumento, la situación de referencia debe ser la vigente, y no un hipotético libre comercio, que no está disponible.

Asimetrías de políticas públicas

En materia de coordinación y/o armonización de políticas se ha hecho evidente la imposibilidad de acordar disciplinas comunes, en relación con las políticas de incentivos a la producción y la inversión, y otras medidas que distorsionan las condiciones de competencia y la asignación de recursos, y que son, por lo tanto, incompatibles con un mercado ampliado. Más allá de que se ha asumido y reiterado el compromiso de establecer tales disciplinas y para todos los niveles de gobierno, es claro que los países federales, y en particular, Brasil, tienen dificultades para avanzar en ese sentido. Así, la posibilidad de reducir las asimetrías en estas políticas públicas queda supeditada a las reformas internas que puedan procesar unilateralmente algunos de los países miembros.

Esta es una debilidad relevante en la construcción de un mercado regional, que vuelve incierto e inconsistente al proceso, dado que las externalidades negativas generadas por las asimetrías de política constituyen también un incentivo a la aplicación de restricciones al comercio recíproco. A su vez, estas asimetrías de política son una de las justificaciones para la necesidad de los socios de menor tamaño de mantener las excepciones al AEC y la utilización de los regímenes especiales de importación en el comercio intra-zona, como forma de compensar los efectos de dichas asimetrías sobre sus posibilidades de competencia.

Política comercial común: AEC y negociaciones comerciales con terceros

La política comercial común se refleja en dos componentes principales del relacionamiento comercial con el resto del mundo. Por un lado, el AEC y los procedimientos aduaneros relacionados con su aplicación, y por otro, la negociación conjunta de acuerdos preferenciales con otros bloques o países. Luego de casi quince años de vigencia del AEC, es claro que su aplicación plena sigue sin ser un objetivo realista. Las estructuras productivas en los países del MERCOSUR son muy diferentes y, por lo tanto, también lo son sus intereses proteccionistas y aperturistas. En este marco, el AEC, que replica el arancel nacional de Brasil al momento de su negociación, sólo pudo ser acordado porque simultáneamente se habilitaron múltiples excepciones y la permanencia en vigencia de diversos regímenes especiales de importación unilaterales. A su vez, la falta de avance en los acuerdos comerciales con terceros y las restricciones

en el comercio intra-MERCOSUR, dificultan aun más la eliminación progresiva de los mecanismos de desvío del AEC.

Por su parte, en la negociación comercial con terceros se han explicitado muy diversas sensibilidades e incluso contradicciones en las estrategias de inserción externa de los países miembros. El regionalismo abierto no ha sido una visión compartida por los socios del MERCOSUR, con reversiones recurrentes hacia el proteccionismo y estrategias más cercanas a la sustitución de importaciones. Al mismo tiempo, las sensibilidades industriales en alguno o en ambos de los socios de mayor tamaño, junto con restricciones de política interna en otros temas que suelen incluirse en los acuerdos comerciales amplios, han impedido iniciar, o avanzar en, negociaciones significativas con países asiáticos(40) o países industrializados(41). La agenda de negociaciones externas del MERCOSUR es una especie de agenda "infinita", sin contenidos comerciales relevantes en la gran mayoría de los casos, dominada en buena medida por los intereses políticos de los miembros de mayor tamaño, principalmente, Brasil.

En la reformulación que se está proponiendo, la negociación conjunta es la opción prioritaria en las negociaciones comerciales con terceros y en su propio interior se deben atender aquellos casos en que la misma no puede arrojar resultados satisfactorios para todos los miembros en los mismos plazos. Esto es, se debe introducir la posibilidad de diferentes velocidades y de ofertas diferenciales en los procesos conjuntos del MERCOSUR, como forma de viabilizarlos al permitir mejorar el balance de costos y beneficios de todos los participantes, incluida la contraparte externa. Se trata de admitir diferentes cronogramas para la implementación de los compromisos negociados, e incluso, la negociación de distintos niveles de compromisos, en línea con las diversas sensibilidades y restricciones de política interna de los Estados parte. Si bien existen antecedentes de este tipo de situaciones en varias negociaciones del MERCOSUR, es relevante que queden previstos formalmente para evitar consideraciones caso a caso dentro del bloque, en las que la posición de los socios de menor tamaño puede verse debilitada.

Para una mejor comprensión de qué significa la introducción de esta clase de flexibilidades se debe tener presente que la normativa vigente del MERCOSUR prevé el compromiso de la negociación conjunta únicamente para acuerdos comerciales con terceros en los que se otorgan preferencias arancelarias (comercio de bienes). Esto es, nada impide actualmente a los países miembros negociar unilateralmente acuerdos en temas como el comercio de servicios, las inversiones y las compras gubernamentales, entre otros. En el marco de acuerdos amplios del MERCOSUR con terceros, las flexibilidades permitirían a un país como Uruguay, por ejemplo, intercambiar mejoras de acceso a mercados para sus exportaciones de bienes, no sólo por la apertura de su propio mercado, que podría ser diferente a la ofrecida por otros miembros, sino

(40) Existe un acuerdo comercial MERCOSUR-India, que incluye muy pocos productos, con preferencias fijas, sobre aranceles en general muy reducidos.

(41) Por acuerdos comerciales amplios se están entendiendo aquellos que van más allá del libre comercio de mercancías e incluyen áreas tales como el comercio de servicios y las inversiones, entre otras áreas posibles.

también por compromisos en otras áreas, que pueden no implicar la alteración de los estándares domésticos ni asumir compromisos adicionales significativos (pero que otros países del MERCOSUR pueden no estar en condiciones de ofrecer).

Un tipo de situación diferente, que también debe ser considerado, corresponde a aquellos casos en que la negociación conjunta directamente no está disponible ante la falta de consenso para iniciar o continuar negociaciones con un determinado o determinados socios comerciales. La relevancia de este punto depende de cuáles sean los resultados en los procesos conjuntos considerados en los párrafos anteriores. Una mejora efectiva en dichos procesos supone concluir negociaciones que satisfagan a todos los Estados parte, que en el caso de Uruguay consisten en acuerdos comercialmente significativos con mercados relevantes para nuestros intereses exportadores e importadores. Ahora, de no alcanzarse esta mejora y mantenerse una situación similar a la vigente, no resultaría válido que un miembro pueda bloquear las posibilidades de otro de negociar con terceros, en particular, de los países de menor tamaño económico. Entonces, una alternativa consiste en habilitar formalmente a estos países a negociar de forma individual bajo principios de transparencia y NMF dentro del bloque, lo que sólo puede tener un efecto marginal tanto sobre los demás países miembros como en términos de la perforación futura a una eventual política comercial común. Asimismo, se puede argumentar que el compromiso de la negociación conjunta, junto con una regla de consenso para decidir el inicio o la continuación de las negociaciones, operan también como un desincentivo a la negociación conjunta, cuando no se habilita el camino unilateral ante la no disponibilidad del proceso en bloque[42].

Se entiende que no es válida la oposición a las flexibilidades en las negociaciones con terceros, en nombre de la construcción de una unión aduanera, en particular, cuando dicha oposición es ejercida por los socios de mayor tamaño económico. En efecto, son principalmente las sensibilidades y estrategias de estos países las que impiden avanzar consistentemente en dicha construcción. Es decir, no se entiende válida la invocación a la unión aduanera cuando las principales perforaciones no son generadas por los países pequeños, y difícilmente sean transitorias, en tanto involucran motivaciones mucho más permanentes, como, por ejemplo, el desarrollo regional[43]. Nuevamente, la situación de referencia para evaluar la introducción de flexibilidades debe ser la realidad de las negociaciones externas del MERCOSUR, y no una hipotética negociación conjunta con las propiedades teóricas correspondientes.

(42) Supongamos que un país miembro de un bloque debe decidir su posición respecto al inicio de negociaciones del bloque con un tercero y que su preferencia es que la negociación no se lleve a cabo. Si no se permite que los socios negocien individualmente ante la imposibilidad de hacerlo en bloque, cabe esperar que la decisión final de este país sea la de no dar consenso al inicio de la negociación. Sin embargo, si se admitiera un camino unilateral, este país debería incorporar en su evaluación los costos de que alguno de sus socios sí lleve adelante una negociación, y en consecuencia, la decisión final podría ser otra.

(43) Por ejemplo, los regímenes especiales de importación de Argentina y Brasil para los productos del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaos (sobre todo esta última), respectivamente, canalizan importaciones por un monto varias veces superior a las importaciones totales desde extra-zona de Paraguay y Uruguay.

En el marco de discusiones públicas en nuestro país, respecto del estado de situación del MERCOSUR y sus negociaciones comerciales, se ha planteado como línea de acción alternativa el pasaje de Uruguay a la categoría de Estado Asociado. Esto supone, en términos muy simplificados, negociar una zona de libre comercio con el MERCOSUR y no asumir ningún compromiso en materia de política comercial común (en realidad, dada la amplitud del acuerdo del MERCOSUR, este proceso sería de una inmensa complejidad). Si bien en este trabajo ha prevalecido un enfoque crítico al proceso del MERCOSUR, nada de lo aquí expresado debe interpretarse en el sentido de que se esté cuestionando la pertenencia de Uruguay como miembro pleno. Son varias las motivaciones de tipo histórico, geográfico, cultural, político e, incluso, ideológico, que pueden esgrimirse para argumentar en favor de la pertenencia de Uruguay al MERCOSUR.

Pero también un análisis puramente económico podría arrojar el mismo resultado, prefiriéndose la membrecía plena a un pasaje a la categoría de país asociado, dado que son varios los costos potenciales que deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, no es necesariamente correcto suponer que se puede pasar a ser un país asociado manteniendo las condiciones de acceso vigentes de los bienes uruguayos a los países del MERCOSUR, en particular, en materia de requisitos de origen. Es decir, el cambio de categoría supone renegociar el acuerdo comercial y difícilmente los socios de mayor tamaño acepten normas de origen como las actuales, en particular, para algunos de los sectores industriales que tienen a la región como su principal mercado de exportación. En segundo lugar, como proceso de integración profunda, el MERCOSUR tiene un rol particular en el crecimiento y desarrollo económicos de nuestro país, y aun cuando el mismo no se esté haciendo efectivo en el plano comercial, las dificultades en este ámbito no van a ser menores por el hecho de no ser miembro pleno del MERCOSUR. En tercer lugar, existe la expectativa de poder cooperar en diversos temas en el interior del MERCOSUR, algunos de ellos de alto valor estratégico. En definitiva, se trata de una evaluación sumamente compleja, en la que no se puede suponer como escenario factible, aquel que surge de agregar a una situación similar a la actual, la autonomía en materia de política comercial.

Objetivos básicos de la reformulación: credibilidad y certidumbre, y profundización

Uno de los objetivos básicos consiste en restituir la credibilidad y dar certidumbre al acuerdo económico-comercial, definiendo un conjunto de reglas acorde con las estrategias y las sensibilidades nacionales, que los países miembros estén en condiciones de cumplir. Esto no supone en absoluto debilitar el proceso de integración regional; por el contrario, se trata de ser consistente con las capacidades reales de decisión de los Estados parte, en un ámbito de la integración que no tiene esa consistencia y que está transmitiendo sus dificultades al conjunto del proceso.

En cualquier caso, siempre se va a requerir de la voluntad política y del liderazgo para el efectivo cumplimiento de las reglas, y en este sentido resulta crítico el rol de la principal economía del bloque.

El acuerdo comercial es un componente esencial del MERCOSUR, el más relevante desde la perspectiva del crecimiento y desarrollo económicos de nuestro país, y también el que se revela como prioritario en los propios textos acordados. Sin embargo, no es el único componente y las potencialidades del MERCOSUR de beneficiar a sus países miembros van mucho más allá de los aspectos puramente comerciales e involucran áreas en las que cabe esperar menos conflictos. Esta visión más amplia es necesaria para una efectiva profundización de la integración. Esto es, la reformulación del plano más comercial debe acompañarse de acciones explícitas en otras áreas de la integración, como la cooperación, el desarrollo de bienes públicos regionales o la integración productiva. Es importante definir una agenda corta de acciones regionales, seleccionadas en función de su relevancia, visibilidad y probabilidad de éxito, de modo de complementar la reformulación referida.

IV.2 *La negociación de acuerdos comerciales: la agenda interna*

Los acuerdos comerciales internacionales alcanzan a cada vez más ámbitos de la IEI de los países participantes: comercio de bienes y servicios, inversiones, compras gubernamentales, entre otros. Se ha cuestionado si nuestro país debe involucrarse en este tipo de negociaciones y se ha afirmado que, de ser así, sólo debe hacerlo en el marco de negociaciones conjuntas del MERCOSUR. Esta visión no se comparte, por lo expuesto en este trabajo y por al menos dos razones adicionales, de las que se derivan también ciertos requisitos que deben satisfacerse a efectos de llevar adelante tales negociaciones.

En primer lugar, es un dato de la realidad que Uruguay ya ha asumido compromisos importantes en diversos ámbitos como los de servicios e inversiones y, más recientemente, compras gubernamentales. Entonces, la pérdida de autonomía de política ya ocurrió y los nuevos acuerdos no van a determinar en general pérdidas adicionales significativas. A su vez, este tipo de acuerdos prevé la posibilidad de exceptuar medidas y/o sectores respecto de las disciplinas de los mismos. En este sentido, a efectos de involucrarse en las negociaciones, es crítico tener claramente definidas en las áreas aún no comprometidas las sensibilidades que constituyen "líneas rojas", ya sea para preservar una política determinada o para preservar la posibilidad de desarrollar políticas en el futuro. En el caso del comercio de bienes, eventuales nuevos acuerdos no significarían cambios dramáticos ya que la producción industrial uruguaya está expuesta desde hace varios años a la competencia internacional, por tratarse de una economía relativamente abierta y por competir sin barreras arancelarias con industrias generalmente más competitivas, por razones estructurales, como las de Argentina, Brasil y México.

En segundo lugar, la negociación de acuerdos comerciales puede resultar en beneficios netos sustantivos, en particular, cuando es parte de una estrategia que incluye acciones internas destinadas a apoyar la concreción de las oportunidades y a incidir sobre los impactos en materia de empleo y distribución del ingreso. La negociación de acuerdos comerciales establece reglas y crea oportunidades, pero no asegura que los flujos se produzcan efectivamente, ni tampoco los impactos de estos en la economía y la sociedad. Los efectos de los acuerdos dependen en muy buena medida de otras medidas unilaterales que se desarrollan concomitantemente a la negociación y a partir de la implementación del acuerdo.

La efectiva ampliación y diversificación de las exportaciones de bienes y servicios, con el incremento de su valor agregado promedio, requiere también de acciones internas, concebidas en el marco de una política productiva global, en materia de, entre otros: mejora y desarrollo de la oferta exportable; promoción de exportaciones e inversiones; y fortalecimiento de las capacidades empresariales. De lo contrario, un acuerdo podría redundar simplemente en un desvío de exportaciones actuales hacia un destino particular en respuesta a un mayor precio de venta.

A su vez, la mejora en el desempeño de exportaciones e inversiones es relevante para la sociedad en la medida que se traduce, de modo sustentable, en empleos, salarios y una mejor distribución del ingreso. Promover estos efectos depende de decisiones y políticas públicas en varios aspectos, entre otros: (i) la determinación de los objetivos y el diseño de la estrategia de negociación, teniendo en cuenta los efectos perseguidos sobre las variables señaladas; (ii) la promoción de modificaciones en la estructura de producción y la estructura empresarial, procurando asegurar la sustentabilidad del desarrollo y reducir la vulnerabilidad; y (iii) la búsqueda del equilibrio entre el éxito empresarial y la captación de recursos por parte del Estado.

La selección de sectores a promover y a proteger en la negociación es el primer escalón en la promoción y defensa de la política social y la sustentabilidad. Las ganancias de los acuerdos se obtienen como contrapartida de las concesiones realizadas. En este sentido, es una función del sector público implementar los mecanismos de transferencia de recursos que permitan la adaptación a la nueva realidad, en condiciones sostenibles, de los sectores perjudicados y los sectores de alta valoración social.

CONCLUSIONES

Para Uruguay, una pequeña economía, la IEI es un ámbito esencial de cualquier estrategia de desarrollo económico. En este sentido, la estrategia de inserción externa debe proveer consistencia entre el objetivo superior del crecimiento sostenido con mejor distribución del ingreso y reducción de la pobreza, y las características estructurales que condicionan el proceso. En efecto, el balance de costos y beneficios de una determinada alternativa de IEI es endógeno a las especificidades de cada país.

En este trabajo, en primer lugar, se estableció un marco conceptual respecto de la relevancia y los objetivos de la IEI de nuestro país, destacándose lo siguiente:

El crecimiento y desarrollo sostenidos tienen como condición necesaria, aunque no suficiente, la expansión también sostenida de la inversión productiva, lo que en el caso de nuestro país requiere la atracción de inversores externos. A su vez, la producción y comercialización de una oferta competitiva de bienes y servicios depende del acceso a otros mercados y, en consecuencia, es un objetivo prioritario en materia de IEI, el logro de condiciones mejores, estables y predecibles de acceso a mercados.

Los mercados externos tienen también el rol de ser proveedores eficientes de insumos, bienes de capital y bienes de alta tecnología; entonces, otro objetivo básico en la IEI consiste en que la política comercial asegure el abastecimiento competitivo de determinados bienes y servicios.

Los servicios deben estar definitivamente incorporados en la estrategia de IEI del Uruguay. La expansión de las exportaciones de servicios es consistente con objetivos de estímulo al valor agregado nacional, el empleo y la incorporación de conocimiento, así como con las potencialidades de los recursos humanos disponibles y las restricciones de escala características de nuestra economía.

Las inserciones en la región y en el resto del mundo no sólo no son excluyentes, sino que son necesariamente complementarias, ya que cada uno de los ámbitos juega un papel particular en el crecimiento y desarrollo del país.

Las diferentes modalidades de integración tampoco son excluyentes, esto es, no existe ninguna oposición entre integrarse comercialmente, cooperar sobre la base de incentivos comunes en la provisión de bienes públicos regionales o establecer políticas de cooperación sobre otras bases de desarrollo compartido. En cuanto a los bienes públicos regionales, hay algunos de alto valor estratégico para Uruguay, como lo son la infraestructura de comunicaciones y conectividad, y la producción de energía.

En principio, el MERCOSUR es el instrumento adecuado para alcanzar los objetivos básicos de la IEI ya que, por un lado, prevé la construcción de un mercado ampliado con el grado de liberalización comercial y armonización de políticas necesarios para viabilizar una reindustrialización basada en economías de escala y comercio intra-industrial, y por otro lado, potencia las posibilidades de mejorar el acceso a terceros mercados a través de un mayor poder de negociación. El MERCOSUR también puede jugar un rol determinante en la provisión de bienes públicos regionales críticos para nuestro país y en el desarrollo de la cooperación en diversos temas. Así, el funcionamiento del bloque impacta directamente en las potencialidades de desarrollo del Uruguay.

En la atracción de inversiones y el acceso a otros mercados desde una economía pequeña resulta aun más relevante, que en otros casos, el efectivo cumplimiento de las reglas establecidas.

En segundo lugar se describió el estado de situación de la IEI del Uruguay, incluyendo las políticas domésticas relacionadas, y considerando el comercio de bienes,

las exportaciones de servicios, la IED y diversos acuerdos internacionales en los que participa nuestro país. A partir de esta descripción y el marco conceptual previo, se compararon los principios y objetivos de la IEI, con su estado de situación efectivo. Por un lado, las principales discrepancias resultan del funcionamiento del MERCOSUR. Por otro lado, las políticas unilaterales consideradas están razonablemente bien alineadas con los objetivos de la IEI, más allá de que puedan ser necesarios ajustes y/o definiciones adicionales. En general, interesa identificar beneficios potenciales asociados a márgenes de acción unilaterales que se encuentren todavía disponibles.

El MERCOSUR no ha funcionado como el instrumento de construcción de un mercado regional ampliado y de mejora de acceso a terceros mercados vía la negociación comercial conjunta. Los gobiernos han sido receptivos a las demandas de protección de sus sectores productivos, y luego de haber eliminado los aranceles al intercambio recíproco, han recurrido con frecuencia a la aplicación de RNA, consolidando una reversión significativa y duradera en el proceso de apertura comercial regional. Tampoco se han registrado avances en otros aspectos esenciales de la construcción del mercado ampliado, como ser las disciplinas comunes en materia de políticas públicas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones.

En las negociaciones comerciales con terceros se han explicitado muy diversas sensibilidades e incluso contradicciones en las estrategias de inserción externa de los países miembros y no se han concretado acuerdos con los mercados potencialmente más significativos en términos de los intereses comerciales de Uruguay. Al mismo tiempo, otros bloques o países sí han negociado o están negociando acuerdos de libre comercio, lo que se traducirá en el corto y mediano plazo en un empeoramiento relativo de las condiciones de acceso de los productos uruguayos a estos mercados. El impacto negativo de esta situación se potencia por el estancamiento en las negociaciones multilaterales.

Desde una visión más amplia, la principal dificultad por la que ha atravesado y atraviesa el proceso de integración del MERCOSUR es su progresivo deterioro institucional. La orientación global del proceso en el futuro inmediato no está clara, y en los últimos años, todos los países miembros han incumplido compromisos vigentes, los mecanismos de solución de controversias han ido perdiendo eficacia y se ha erosionado la seguridad jurídica. Los Estados no se han constituido en líderes de la integración regional, con muy diferentes grados de responsabilidad en cada caso.

Se está explicitando así una inconsistencia crítica entre los requerimientos del crecimiento y desarrollo nacionales, y la realidad del proceso de integración regional. Esta no es necesariamente la situación de los demás socios, esto es, en presencia de fuertes asimetrías estructurales y de política, la distribución de costos y beneficios del estado de situación vigente es claramente adversa a Paraguay y Uruguay.

En tercer lugar, una vez identificadas las contradicciones críticas entre objetivos y realidades, se propusieron algunas líneas de acción, orientadas, en particular, a una reformulación del MERCOSUR. Por un lado, se trata de restituir la credibilidad y dar

certidumbre al acuerdo económico-comercial, definiendo un conjunto de reglas acorde con las estrategias y las sensibilidades nacionales. Por otro lado, se trata de profundizar la integración regional en áreas estratégicas, que están más allá de lo puramente comercial. Específicamente, se abordaron las cuestiones del comercio intra-bloque, las negociaciones con terceros y la cooperación regional en sentido amplio:

Para avanzar hacia el libre comercio intra-MERCOSUR se propone reglamentar un régimen de salvaguardias exclusivamente para productos en los que el libre comercio no ha podido ser implementado. Esto es, no se trata de agregar una fuente adicional de restricciones al comercio recíproco, sino de facilitar el levantamiento de las RNA a partir de que se dispone de dicho mecanismo, que se debe diseñar con un enfoque "pro comercio", contemplando especialmente las asimetrías de tamaño económico.

La negociación conjunta es la opción prioritaria en las negociaciones comerciales con terceros y se debe introducir la posibilidad de diferentes velocidades y ofertas diferenciales en los procesos conjuntos del MERCOSUR, como forma de viabilizarlos al permitir mejorar el balance de costos y beneficios de todos los participantes, incluida la contraparte externa. Se trata de admitir diferentes cronogramas para la implementación de los compromisos negociados e, incluso, la negociación de distintos niveles de compromisos, en línea con las muy diversas sensibilidades y restricciones de política interna de los Estados parte.

En aquellos casos en que la negociación conjunta no está disponible ante la falta de consenso para iniciar o continuar negociaciones con un determinado o determinados socios comerciales, se propone habilitar formalmente a los socios de menor tamaño económico a negociar de forma individual bajo principios de transparencia y NMF en el interior del bloque. Esta reforma se vuelve particularmente necesaria si no mejoran los resultados de los procesos conjuntos, considerados en el punto anterior.

La reformulación del plano más comercial debe acompañarse de acciones explícitas en otras áreas de la integración, como la cooperación, el desarrollo de bienes públicos regionales o la integración productiva. Se trata de definir una agenda corta de acciones regionales, seleccionadas en función de su relevancia, visibilidad y probabilidad de éxito, procurando generar hechos de integración real que, además de sus beneficios directos sustantivos, favorezcan la valoración social y profundicen el proceso de integración.

Cualquiera sea la reformulación, siempre se va a requerir de la voluntad política y del liderazgo para su negociación, implementación y el efectivo cumplimiento de las reglas, y en este sentido resulta crítico el rol de la principal economía del bloque.

Bibliografía

Alesina, A.; Spolaore, E. (2003): "The size of nations", The MIT Press, Cambridge Massachusetts, London England.

Baruj, G.; Kosacoff, B.; Porta, F. (2008): "National policies and the deepening of MERCOSUR: The impact of competition policies", en Blyde, J.; Fernandez-Arias, E.; Giordano, P. (2008), *Deepening integration in MERCOSUR: dealing with disparities*, IDB, Washington DC.

Bittencourt, G. (2003): "Complementación productiva industrial y desarrollo en el MERCOSUR", DT 15/03, Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.

Bittencourt, G.; Domingo, R. (2004): "Los determinantes de la IED y el efecto del MERCOSUR", El Trimestre Económico, vol. LXXI, No. 281.

Bittencourt, G.; Domingo, R. (2006): "Efectos de los derrames de las empresas transnacionales en la industria manufacturera uruguaya (1990-2000)", en M. Laplane (2006), *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿Qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, REDMERCOSUR, Buenos Aires.

Bittencourt, G.; Domingo, R. ; Reig, N. (2006): "IED en los países del MERCOSUR: ganadores y perdedores en los acuerdos ALCA y UE-MERCOSUR" DT 02/06, Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.

Bittencourt, G.; Carracelas, G.; Doneschi, A.; Reig, N. (2009): "Tendencias Recientes de la Inversión Extranjera Directa en Uruguay", trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009.

Bizzozero, L. (2004): "Nueva etapa del MERCOSUR frente a los 10 años de Ouro Preto. Límites y perspectivas del ajuste institucional", Nueva Sociedad, FES.

Blyde, J.; Fernández-Arias, E. (2008): "Disparities and Integration in MERCOSUR", en Blyde, J.; Fernández-Arias, E.; Giordano, P. (2008), *Deepening integration in MERCOSUR: dealing with disparities*, IDB, Washington DC.

Caetano, G. (2004): "Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR", FESUR, año 2: 51, Montevideo.

Caetano, G.; Vaillant, M. (2004): "¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR? apuntes para entender requerimientos recíprocos", FESUR, Montevideo.

Casacuberta, C; Gandelman, N. (2006): "Protection, Openness and Factor Adjustment: Evidence from the Manufacturing Sector in Uruguay", DT 18/06, Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.

Devlin, R.; Estevadeordal, A. (2004): "Trade and Cooperation: a regional public goods approach", en Estevadeordal, A.; Frantz, B.; Nguyen, T. R. (2004), *Regional Public Goods: from theory to practice*, IDB, ADB, Washington DC.

Domingo, R.; Reig, N. (2007): "Efectos de Derrames de Comercio de las Empresas Transnacionales en la Industria Manufacturera Uruguaya (1990-2000)", DT 09/07, Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.

Kamil, H.; Ons, A. (2003): "Formación de bloques comerciales regionales y determinantes del comercio bilateral: el caso del MERCOSUR", DT 2/02, Serie Documentos de Trabajo, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, Montevideo.

Laens, S.; Terra, I. (2002): "Integración de las Américas, impactos globales y sectoriales para el MERCOSUR", DT 18/02, Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.

Laens, S.; Terra, I. (2003): "La integración de las Américas: efectos sobre el bienestar del MERCOSUR y opciones para su negociación" en Serie ALCA BRIEF, REDMERCOSUR, Montevideo.

Laens, S.; TerrA, I. (2005): "Integration of the Americas: Welfare Effects and Options for the MERCOSUR", en Lorenzo, F.; Vaillant, M. (2005), *MERCOSUR and the Creation of the Free Trade Area of the Americas*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.

Laens, S.; Terra, I. (2006): "La agenda externa del MERCOSUR: el impacto de negociaciones con el ALCA, la UE y la OMC", DT 03/06, Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.

Lorenzo, F. (2003): "Fundamentos y restricciones para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR", en Serie BRIEF, REDMERCOSUR, Montevideo.

Lorenzo, F.; Osimani, R. (2003): "Las negociaciones del MERCOSUR con el ALCA y Estados Unidos", en Serie BRIEF, REDMERCOSUR, Montevideo.

Lorenzo, F.; Paolino, C.; Perelmuter, N. (2005): "Políticas nacionales de competitividad en el Uruguay y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR", CEPAL, Santiago de Chile.

Lorenzo, F.; Aboal, D.; Badagian, A. (2006): "Cooperación monetaria en el MERCOSUR: aportes de un modelo simplificado" en *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR*, REDMERCOSUR, Montevideo.

MEF (2009a): "Exportaciones de bienes de Uruguay: composición, destinos y valor agregado", Estudio Nº 1, Serie Estudios Económicos – Unidad de Análisis de la Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.

MEF (2009b): "Acuerdos internacionales de comercio de servicios de Uruguay: compromisos y perspectivas", Estudio Nº 2, Serie Estudios Económicos-Unidad de Análisis de la Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, mimeo.

MEF (2009c): "Acuerdos internacionales de inversiones de Uruguay: compromisos y perspectivas", Estudio Nº 3, Serie Estudios Económicos-Unidad de Análisis de la Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, mimeo.

Mordecki, G. (2006): "An estimation of the Export Demand for Uruguay: A Study of the Last Twenty-five Years", documento presentado en XXI Jornadas Anuales de Economía, Montevideo.

Ons, A.; Vaillant, M. (2005): "Winners and losers of a Free Trade Area between the US and the MERCOSUR countries", en Lorenzo, F.; Vaillant, M. (2005), *The MERCOSUR and the creation of the Free Trade Area of the Americas*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.

Ons, A.; Vaillant, M. (2009): "Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América latina y el Caribe", documento elaborado para la Secretaría Permanente del SELA, sin publicar.

Snoeck, M.; Casacuberta, C.; Domingo, R.; Pastori, H.; Pittaluga, L. (2008): "The Emergence of new Successful Export Activities in Uruguay", DT 09/08, Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.

Terra, I. (2002): "Liberalización del comercio en América Latina y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido en el marco de la OMC", en Integración y Comercio (17): 20.

Terra, I. (2002): "Uruguay y el MERCOSUR frente a un acuerdo con la Unión Europea. Prioridades para la negociación arancelaria", CEPAL, Montevideo.

Terra, I.; Mordecki, G.; Bittencourt, G.; Hargain, D.; Brunetto, M.; Katz, G. (2004): "Estrategia de negociación comercial en Uruguay. Visiones de agentes involucrados", DT 21/04, Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.

Terra, I. (2006): "Régimen de Admisión Temporaria en Uruguay", CEPAL, Montevideo.

Terra, I. (2006): "Los impactos del ALCA en el MERCOSUR: una revisión analítica de la literatura existente", CEPAL, Montevideo.

Vaillant, M.; Ons, A. (2002): "Preferential Trading Arrangements between the European Union and South America: The Political Economy of Free Trade Zones in Practice", en The World Economy, Blackwell Publishing, Oxford, U.K y Boston, Massachusetts.

VAILLANT, M.; BERLINKSI, J.; KUME, H.; MIRANDA, P.; ONS, A.; ROMERO, C. (2006): "MERCOSUR: Descripción y evaluación de la política comercial común", REDMERCOSUR, Buenos Aires.

VAILLANT, M.; BARRÁN, F.; BALSEIRO, G. (2008): "Liberalización en servicios. El caso de Uruguay: sector bancario y telecomunicaciones", en *Ganancias Potenciales en el Comercio de Servicios en el MERCOSUR: Telecomunicaciones y Bancos*, REDMERCOSUR.

VAILLANT, M. (2008): "Oportunidades de una economía pequeña y remota en un mundo global: Uruguay como exportador de servicios", Serie Comercio Internacional Nº 89, CEPAL, Santiago de Chile.

COMENTARIOS DIMENSIÓN ECONÓMICA

Marcel Vaillant[1]

Para mí es muy grato comentar este trabajo porque de alguna manera ilustra algo que ha ocurrido en los últimos años y que espero que no sea un aspecto que tenga que ver con este Gobierno en particular, sino que se instale como una práctica en el futuro, que es la articulación entre lo que es construcción de capital humano, de inteligencia en el sistema educativo a nivel superior y la intervención en la formulación de políticas públicas en el gobierno. La formulación de políticas es cada vez más compleja, especialmente en estos asuntos que hacen a la inserción internacional. Se requiere la articulación de conocimientos diversos, profundos, y creo que la experiencia de Álvaro de alguna manera nos entrega ese resultado. Cuando esto ocurre, los trabajos adquieren mayor pertinencia en relación con el objeto de estudio y a su utilidad práctica. Contar con inteligencia en el diseño de las políticas públicas en materia de inserción internacional, entiendo que es algo que nos debería dejar a todos más tranquilos, y creo, no solamente por Álvaro sino por todo el esfuerzo institucional que se está haciendo, que el país está mucho mejor.

Dicho esto me voy a abocar a identificar algunos puntos de crítica al documento de Álvaro Ons. Voy a ser relativamente específico y voy a terminar con una reflexión general en términos de política.

Álvaro Ons señala que no es posible obtener para Uruguay la libertad de hacer acuerdos con terceros manteniendo su statu quo en el MERCOSUR, porque esa opción no está disponible. Si Uruguay quisiera adoptar, por ejemplo, el estatuto de Chile como miembro asociado, y mantener todas las condiciones de una zona de libre comercio, debería aceptar, de alguna manera, una reversión de ciertas condiciones que le permiten una inserción regional en algún sentido "privilegiada" del punto de vista de la reglas de circulación.

No obstante, creo que esa condición privilegiada de Uruguay es una condición que tiene que ver con el statu quo particular del nivel de desarrollo del MERCOSUR, y que es imposible de mantener en cualquier escenario de cambio. No solamente si se opta por pasar a miembro asociado del MERCOSUR, sino también si se decide profundizar el acuerdo en los términos previstos en el mismo. Es una situación claramente de transición. Eso se debe a que el MERCOSUR no es una Unión Aduanera, sino que es una Zona de Libre Comercio con restricciones para firmar acuerdos preferenciales con terceros. Eso es lo que es. Y en mi conjetura sobre el proceso, que es algo totalmente opinable, creo que nunca va a ser una Unión Aduanera. No me voy

(1) Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

a poner a discutir y a dar los elementos por los cuales entiendo eso, pero de alguna manera parto de ese a priori.

Entonces, ¿por qué no es posible mantener ese statu quo en cualquier otro escenario de cambio? Simplemente porque ese comercio se basa en la perforación del arancel externo común (AEC) por el uso del instrumento de la admisión temporaria para las exportaciones a la región, es mediante este mecanismo que transcurre el comercio de bienes manufacturados, tanto con Argentina como con Brasil. Es verdad lo que dice Álvaro Ons, que sería difícil mantener esa situación que le permite a Uruguay perforar el AEC usando admisión temporaria, tener un régimen de origen relativamente relajado, incorporar poco valor agregado doméstico y reexportar a la región. Este tipo de comercio no debería sostenerse en una Unión Aduanera plena con libre circulación porque la admisión temporaria, insisto, es un instrumento que perfora el AEC y, en una unión aduanera, cualquier bien que entrara a la zona estaría sujeto a la política comercial común y circular libremente dentro de la zona. Este es el principio de la libre práctica, contemplado por el Artículo 9 del Tratado de Roma y así funcionan las uniones aduaneras, las pocas y escasas que existen en el mundo.

El Embajador Botafogo de Brasil, que fue uno de los creadores del MERCOSUR en el primer lustro de los noventa, en un seminario que tuvimos esta semana decía que cuando los empresarios brasileros le presentan reclamos para apartarse del MERCOSUR, él les contesta que el MERCOSUR es "la preferencia arancelaria en el mercado regional", eso es el MERCOSUR. El hecho de haber establecido restricciones en la política comercial con terceros y no haber hecho acuerdos, no es por un problema de ineficacia o de error, sino que es un problema de política, de opción de política: Brasil no quiso hacer acuerdos con terceros, con economías más grandes o de mayores niveles de desarrollo relativo, esa fue su política hasta ahora. Es posible que cambie en los próximos años. Entonces, en ese contexto, ¿cuál es la funcionalidad que tiene tener atada las manos en los aranceles con terceros? Es simplemente dar garantías sobre las preferencias que se tiene. Es eso. Botafogo lo dijo con total frontalidad: es la preferencia arancelaria en el mercado regional. Nosotros también la usamos. La usa Brasil, la usa Argentina, la usa Uruguay, y tenemos nuestras corrientes de comercio. Obviamente, el que mejor la ha usado, con una estrategia de transformación de su patrón de inserción internacional, ha sido Brasil.

Yo no soy de la posición de que Uruguay tenga que pasar a ser miembro asociado. No los soy por otros motivos que no tengo tiempo de discutir ahora. Uruguay es fundador del MERCOSUR, es miembro pleno de este MERCOSUR que es lo que es, y creo que Uruguay deberá seguir manteniendo el estatuto de miembro pleno en el futuro.

Voy a terminar con una reflexión de carácter general referida al patrón de especialización. Claramente, Uruguay tiene una columna de inserción evidente en bienes que son intensivos en recursos naturales, agroalimentos o materias primas de origen agropecuario, y sus transformaciones productivas. Esa es una columna de las

ventajas comparativas que tiene el Uruguay y ahí los problemas son de negociación y de acceso a terceros mercados.

Además ha desarrollado una especialización en servicios –Álvaro Ons nos mostraba–; se trata de un hecho nuevo que acompaña cambios que se están dando en el mundo. Nunca nos había pasado. El proceso de fragmentación en servicios es algo que ocurre en estos años y Uruguay ha sido de alguna manera contemporáneo de este proceso. Es el único país de América Latina que tiene superávit en la cuenta de servicios, en viajes, en turismo y en otros servicios comerciales (servicios a las empresas). Desde hace más de 15 años compensa su déficit estructural en bienes con su superávit en servicios. Es la cuarta balanza turística de América Latina.

Sin embargo, estos patrones de especialización dejan un espacio vacío muy importante en el sector manufacturero. Creo que Uruguay debería tratar de promover alguna especialización en estos sectores, y ahí la región ocupa un lugar importante para encontrarle una dinámica a este proceso. Tenemos que tener una inserción dinámica en algún sector manufacturero que no esté basado en productos de origen agropecuario. Y para esto se requiere una política industrial inteligente, una nueva política industrial que el Uruguay hasta ahora no ha desarrollado. No puede basarse en comercio administrado y tener atado dos o tres preferencias y beneficiarnos del abastecimiento oportuno a ciertos mercados. No digo que todo lo que hacemos en la región sea eso, pero conocemos muchos ejemplos. Hay que descubrir espacios en el sector manufacturero en donde realmente podemos construir una competitividad global. Si no hay competitividad global en manufacturas, en el futuro, el comercio que dependa de preferencias arancelarias no va a existir más. En el mundo, el comercio que es dinámico es cada vez más "cero por cero". Los aranceles no juegan más; los aranceles ni cualquier otra barrera en la frontera permiten garantizar la protección en un cierto mercado, cada vez menos las decisiones de localización tienen en cuenta las barreras de frontera. La política pública debería orientarse en esa dirección pero, en este caso, la política comercial no alcanza. Hay que hacer una política industrial que no sea, como siempre ha ocurrido en el Uruguay, capturada por los intereses particulares que generan un comercio que no tiene futuro. En este sentido la región es importante para poder desarrollar un comercio de manufacturas en el MERCOSUR que trascienda el intercambio de las ineficiencias mutuas en donde siempre los que pierden son los chicos.

Gabriel Oddone[1]

Muchas gracias a la Universidad de la República y en particular a la Facultad de Ciencias Sociales por la invitación.

Hace algo más de dos años el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UDELAR organizó un seminario en el que expuse una breve presentación titulada: "Inserción externa: Consensos rotos, dilemas abiertos". En ella señalaba que, si bien afortunadamente no hay quien controvierta la apertura y la integración al mundo de nuestra economía impulsada desde los años setenta, luego de la crisis de 2002 se rompió el consenso que se había logrado a comienzos de los noventa que suponía usar al MERCOSUR como instrumento para avanzar con apertura. El hecho de que el trabajo de Álvaro argumente por qué Uruguay no debe salirse del MERCOSUR refleja que existen dudas acerca de si la región sigue siendo el mejor vehículo para integración a la economía global.

¿Qué explica lo anterior? Primero, existe falta de liderazgo político, algo que se refleja en las contradicciones que existen en el sistema político sobre el particular. Incluso dentro del actual gobierno se pusieron de manifiesto visiones encontradas sobre el camino a recorrer. En ese sentido, el trabajo de Álvaro Ons que hoy nos toca comentar tiene la virtud de proponer un diagnóstico preliminar y poner en orden un conjunto de ideas que han venido siendo manejadas de manera dispersa. En mi opinión, su principal contribución es que sugiere y esboza una agenda para el debate sobre la inserción externa de Uruguay.

La falta de una visión global sobre la inserción externa también está asociada a la insuficiencia de estudios que hagan recomendaciones a la luz de evaluaciones que cuantifiquen y especulen sobre costos y beneficios, ventajas e inconvenientes de los caminos alternativos en materia de inserción externa.

En Uruguay no parece haber una institución "propietaria" de la agenda de la inserción internacional. Así, las decisiones y los procesos relevantes están dispersos en diferentes organismos y agencias. Al menos para mí, no está claro cuáles son los límites de las competencias en algunos temas entre la Cancillería, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Turismo y Deporte y Uruguay XXI. En este sentido, entiendo, la agenda de la inserción debería proponerse contar con un ámbito institucional que lidere y coordine las decisiones que se toman y las acciones que se ejecutan.

(1) Estudio Ferrere

Uruguay no cuenta tampoco con cuerpos suficientemente integrados capaces de llevar adelante la agenda de negociación internacional que tiene por delante. Debido a ello, es necesario fortalecer y profesionalizar los equipos para la negociación dentro del MERCOSUR y fuera de él. Tengo la impresión, mucho más ahora luego de leer y escuchar a Álvaro, de que Uruguay va a tener que, en el marco de delicadas negociaciones dentro del MERCOSUR, tomar una serie de iniciativas unilaterales que van a estar en el delgado equilibrio entre violar compromisos y no violar compromisos del tratado. Para ello, será vital determinar las ventajas e inconvenientes de cada acción, así como evaluar posibles reacciones de nuestros socios comerciales. Álvaro lo insinúa en el trabajo cuando afirma que Uruguay tiene que delimitar las líneas rojas en las cuales se va a parar antes de atravesarlas. Es probable que ello requiera definir cuales son las dos o tres cadenas estratégicas de actividades en las cuales vale la pena, desde el punto de vista del largo plazo, generar condiciones especiales de competencia.

Un último comentario. Al igual que ocurrió recientemente con el episodio de la inclusión de Uruguay en la lista de la OCDE de países no cooperantes a nivel internacional en materia de información tributaria, es probable que a Uruguay se le presenten desafíos desde la agenda internacional para los cuales será necesario reaccionar con rapidez y eficacia. Ello hace indispensable fortalecer los ámbitos institucionales responsables.

Gabriel Papa[1]

El trabajo presentado plantea el tema de la inserción económica internacional como instrumento de desarrollo y es, en mi opinión, particularmente valioso. Describe lúcidamente la situación en la cual se encuentra el país y me interesa particularmente destacar que no se reduce a hacer la lista de problemas existentes en la materia, ni se limita a enumerar la lista de las medidas que "hay que" que se requieren pero que no tienen posibilidades de concreción, sino que plantea dilemas y da pistas acerca de cómo enfrentarlos.

Sabemos que la inserción económica internacional es relevante porque se vincula con la canasta exportadora del país y esta, a su vez, con la estructura productiva. Y, como vimos en la exposición de Álvaro Ons, el país ha concentrado su producción exportadora en productos primarios. No se trata de hacer una oposición del tipo "producción primaria versus industrialización", pero tampoco –apelando a no caer en ingenuidades– obviar que las distintas producciones y los distintos perfiles productivos implican distintas capacidades de incorporar progreso técnico y, también, distinta capacidad a la hora de derramar ingresos en la sociedad. Además, el tema de la inserción económica internacional y del perfil productivo del país se vinculan, a su vez, con otro tema no menor: el de las alianzas políticas y sociales que se procesan a nivel nacional detrás y a partir de los distintos perfiles productivos. Y, por lo tanto, con la economía política que se genera y los márgenes de maniobra de política pública con los cuales convive.

Plantear el tema de la inserción internacional de Uruguay en setiembre del año 2009 tampoco es banal. Estamos en el primer aniversario del estallido de la crisis global, y si bien para una economía pequeña como Uruguay la problemática de la inserción internacional es un tema estructural, de largo aliento, el hecho de tratarlo en esta fecha nos obliga a incorporar algunos elementos a la reflexión. En otras palabras, no es lo mismo tratar este tema ahora que hacerlo, por ejemplo, en setiembre del año 2003. Desde mi punto de vista nos enfrentamos a una crisis internacional de largo aliento. Sabemos que el país la ha enfrentado en el corto plazo bastante exitosamente, como ha quedado demostrado recientemente a nivel estadístico. Pero, insisto, no podemos obviar que se trata de una crisis de largo aliento. No en vano se la parangona con la crisis de los años treinta.

Al respecto, quiero recordar que la crisis de los años treinta dio lugar a un nuevo capitalismo, a un nuevo equilibrio en la relación capital-trabajo, lo que, a su vez, dio nacimiento al llamado Estado de bienestar a nivel de los países centrales. Posterior-

(1) Periodista del Semanario Brecha.

mente, y a partir de las crisis de los años setenta y ochenta, se procesó una vuelta de tuerca de aquel equilibrio de fuerzas capital-trabajo, lo que dio lugar, digamos para simplificar, al predominio del enfoque neoliberal. Soy de los que creen que de la crisis que estalló en el año 2008 vamos a salir con un nuevo tipo de organización económica, con un nuevo tipo de capitalismo, con un nuevo equilibrio de fuerzas a nivel político y social a escala global. Así como con un nuevo equilibrio geopolítico. Y, volviendo al tema que nos convoca, ello va a incidir fuertemente en la forma en que los países se insertan internacionalmente. Por ejemplo, me interesa señalar que economistas para nada radicales, pertenecientes al mainstream, plantean que la crisis nos muestra los límites de la globalización, que hay que asumir determinados límites en el proceso de globalización. Y llaman a asumirlos, por ejemplo, en la negociación que se desarrolla en relación con la Ronda Doha de la OMC, planteando, por ejemplo, la necesidad de fortalecer los esquemas regionales.

En definitiva, asistimos a corto y mediano plazo al bloqueo de la Ronda Doha, y como bien describieron Álvaro Ons y, en sus intervenciones, Gabriel Oddone y Marcel Vaillant, además de los problemas de acceso y asimetrías, el MERCOSUR se encuentra inmerso en un serio estancamiento en su agenda externa, con riesgos de retroceso o, en todo caso, con temas que parecen estar estructuralmente bloqueados en su agenda externa. Me refiero a asuntos como el doble cobro del arancel externo común y la no existencia de un código aduanero del MERCOSUR, que son relevantes como fue dicho para la concreción de una de las ventajas competitivas del país que es la logística con vocación regional. O al propio estancamiento, y bloqueo, de su agenda de negociaciones externa.

Finalmente, el otro elemento que hay que asumir vinculado a la crisis global, al bloqueo de la negociación multilateral y a los problemas del MERCOSUR, es que así como en Uruguay no existe consenso a nivel interno con relación a la política de inserción internacional, es de destacar que pertenecemos a una asociación, el MERCOSUR, en la cual el socio principal, Brasil, sí exhibe cierto consenso a nivel interno en cuanto a lo que quiere de su inserción internacional y a cuál quiere que sea su papel en el mundo. Hay que considerar que ese socio principal, Brasil, está asumiendo una serie de responsabilidades en el escenario global, lo que inevitablemente va a tener impacto en el formato MERCOSUR. Me refiero a que la resultante de una Ronda Doha bloqueada y de la vocación global renovada de Brasil puede ser, y en palabras del canciller Amorim pronunciadas por estos días, que la retomada de las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR pueda darse aceptando cierto grado de flexibilidades y bilateralismos. O, más precisamente, aceptando un determinado marco de flexibilidades y bilateralismos en la negociación, algo impensable hace unos años.

También quiero subrayar que no hay que confundir deseos con realidades en materia de inserción internacional. Es un aprendizaje que muchos hemos hecho y hacemos permanentemente, en algunos momentos con más intensidad que en otros. Me refiero, por un lado, a la frustración que muchos analistas y responsables

políticos tenían en las elevadas expectativas en el funcionamiento y proyección del MERCOSUR, expectativas vinculadas a una cierta apreciación del entorno geopolítico vigente a comienzos de este gobierno. Pero quiero señalar que también se ha tenido que hacer otra clase de aprendizajes. Concretamente, algunos analistas y responsables políticos han tenido cierto grado de confusión entre deseos y realidades en relación con otros temas relevantes de inserción económica internacional, como sucedió cuando se planteó la posibilidad de concretar un TLC con Estados Unidos. Me refiero, más allá de que hay poco tiempo para desarrollar el tema y a los matices que se pueden hacer, a que a uno no deja de llamarle la atención que analistas y responsables políticos pensaran que esa clase de negociación se pudiera haber hecho en cuestión de tres meses, que esa era la ventana temporal que la institucionalidad estadounidense ofrecía por aquel entonces. Ese era el período disponible a aquella altura del 2006, teniendo en cuenta la vigencia de la TPA y los mecanismos institucionales a que ella obligaba en el Congreso estadounidense. Similar aprendizaje se debió de haber hecho acerca de las condiciones que la geopolítica regional implica para Uruguay en la negociación de un TLC como el citado.

Entonces, el hecho de que el país se haya planteado la posibilidad de negociar un acuerdo tan amplio y tan profundo en las condiciones temporales y geopolíticas citadas, da cuenta de la necesidad de un sinceramiento que de alguna manera creo que se hizo, se podría decir a los tropezones, pero confío que haya dejado aprendizajes.

En otro orden y terminando, si bien no es un tema tratado directamente en la presentación de Álvaro, quisiera poner sobre la mesa que la inversión extranjera es vital para el país, como está dicho, pero que no es banal el tema de la institucionalidad en el marco de la cual se concreta. Los tratados bilaterales de inversiones aseguran reglas de juego, pero sus diseños son cosa seria, llegan para quedarse y pueden tener consecuencias importantes en el largo plazo en caso de conflicto entre los inversores y el Estado nacional, consecuencias que pueden ser de muy alto costo si su diseño no surge de una reflexión y decisión muy sólida y meditada.

No quiero dejar de referirme a otros dos temas. Uno es relativo al vínculo entre las políticas domésticas y el tema de la inserción económica internacional. Muchas veces se le adjudican problemas y frustraciones a la inserción internacional que no le corresponden, al menos enteramente, sino que esas frustraciones deberían también apuntar a las políticas domésticas, a las políticas productivas, que necesariamente tienen que apoyar y proyectar esa inserción internacional y que no han estado, creo yo, a la altura de las circunstancias y exigencias durante un largo período pasado, si bien se han hecho grandes avances últimamente.

Finalmente, y termino, me importa destacar que existe una brecha severa entre la relevancia que tiene para el país el tema de la inserción internacional y la institucionalidad que el país se ha dado para lidiar con ella. Es necesario definir los ámbitos de discusión y decisión de esta temática, y fortalecerlos técnica y políticamente. Parece insólito, y aunque se ha avanzado, que se arrastren carencias tan grandes en

la materia. A su vez esa potente institucionalidad habría que acompañarla, y no a los efectos de mera propaganda, de ámbitos de socialización y construcción colectiva. Es decir que el fortalecimiento técnico y político de la institucionalidad vinculada al tema de la inserción económica regional e internacional debe ir de la mano del desarrollo de ámbitos de participación social a los efectos de que el proceso sea efectivamente apropiado colectivamente y se concreten soluciones de larga duración. Gracias.

Gustavo Bittencourt[1]

He leído con atención el material, y debo decir en primer lugar que me siento muy identificado con el mismo, en el sentido de que recupera un conjunto de discusiones que se han llevado adelante en espacios comunes que hemos compartido con Álvaro desde hace unos cuantos años. En particular, en el año 2007, la sección nacional del Grupo Mercado Común elaboró un documento de posicionamiento en el cual fueron discutidos los principales temas planteados en el documento. El mismo fue llevado a un encuentro del Grupo Mercado Común en Brasilia, marcando una posición firme del gobierno uruguayo en el proceso de negociación y, a mi juicio, hubo un antes y un después de esa discusión.

Si bien el documento de Álvaro no representa una posición gubernamental, creo que representa adecuadamente posiciones que se han ido elaborando en diversos espacios, por ejemplo, el equipo técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos de Comercio Exterior, que coordina y asesora técnicamente a los ministerios, viene discutiendo todas estas cuestiones desde hace dos años; alcanzando numerosos consensos.

Entonces, la primera cuestión que quería plantear es que suscribo casi en su totalidad el contenido del documento como un posicionamiento sólido y bien fundamentado en relación con la política comercial del país. Contiene un conjunto de propuestas que comparto plenamente y que tienen, además de una buena fundamentación, un sentido pragmático de identificar problemas y de plantear soluciones factibles. En particular, me parece que es muy relevante la idea de que no podemos seguir en un marco de incertidumbre en la liberalización del comercio intrazona, y que tenemos que tender a encapsular los problemas para buscar soluciones y dejar que las otras cosas que fluyen sigan fluyendo. Esta es una posición nueva que no asumió nunca el Estado uruguayo en la historia de la negociación del MERCOSUR. Identifica un posicionamiento a mi juicio bien interesante, innovador, sólido y posible.

Otro aspecto que me parece muy interesante y que el país tampoco tuvo en el pasado es la propuesta de negociar con terceros si el MERCOSUR no logra avanzar, más allá de cuales sean las razones por las que el MERCOSUR no logre avanzar. Puedo coincidir con Marcel Vaillant en que las dificultades para avanzar responden a diferencias en las estrategias de desarrollo de largo plazo entre los miembros del MERCOSUR. Pero me parece una propuesta sólida, que si no logramos la construcción del mercado libre interior y la negociación conjunta con terceros no logra concrecio-

(1) Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

nes económicamente significativas para nuestro desarrollo, debemos ser habilitados a avanzar en cada una de las negociaciones. Creo que esta propuesta permite superar la vieja discusión dicotómica a favor o en contra de TLCs bilaterales, que tuvo su punto álgido en las negociaciones con EUA.

Sin duda hay un conjunto de temas sobre los que falta avanzar. Hay que desarrollar mucho más nuestra capacidad negociadora y nuestras orientaciones de largo plazo. En la agenda de negociaciones externas no está muy claro cuáles son las regiones y países, cruces de mercados y países que deberíamos priorizar. No obstante, ese tema se está trabajando; en este momento hay un proyecto financiado por el BID para avanzar en esa dirección, pero no está mencionado en el documento y debe plantearse como un tema pendiente.

En términos más generales comparto una cosa que se ha planteado acá, y manifiesto sincera satisfacción en estar completamente de acuerdo con mi amigo Marcel, y no me parece contradictorio con el planteo que está haciendo Álvaro. En rigor, lo que tenemos que tener claro es que una vez avanzada la apertura, la política comercial es una parte menor de la política de desarrollo. Es una política importante para un país tan pequeño como el Uruguay pero hay otro conjunto de políticas, de la agenda interna y de los objetivos de desarrollo de largo plazo a los que debería articularse la política comercial. Creo que si lográramos avanzar más en una agenda interna propia de desarrollo, que involucra una agenda interna de aperturas pendientes, capaz de reducir los costos de transacción y de pasaje por la frontera, es muy probable que otros temas como el régimen de admisión temporaria pierdan importancia para un conjunto de sectores que muchas veces lo usan porque es más fácil y les evita otros costos.

Respecto a los objetivos de desarrollo productivo de largo plazo, la estrategia que está planteando Álvaro es totalmente consistente con el ejercicio prospectivo que hemos realizado en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que le llamamos Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Ese resultado está publicado, y formula una imagen de estructura productiva posible hacia 2030, que maximiza nuestra tasa de crecimiento de largo plazo. Esa estructura productiva tiene un componente industrial importante pero tiene otros sectores. De hecho, la combinación de estrategias de inserción que está planteando Álvaro en este documento es totalmente consistente con una diversificación de la matriz productiva del país en la que la integración regional nos permite desarrollar algunas ramas industriales con economías de escala, pero la integración internacional habilita el desarrollo de otros sectores agroindustriales, de servicios y ramas más intensivas en conocimientos, que como conjunto tienden a que nuestra economía mejore sustancialmente su tasa de crecimiento de largo plazo.

Lo que tenemos que lograr es una mejor definición de los objetivos y asumirlos colectivamente. De esos objetivos se debería derivar el nuevo desarrollo institucional. Se está generando un sistema de agencias de desarrollo productivo y de la innovación, desde la ANII hasta la nueva ANDE (agencia de desarrollo económico). Se orienta a aumentar la eficiencia por la vía de sacar del Estado una serie de mecanismos de

promoción productiva. Eso nos va a exigir mejorar nuestra definición de objetivos estratégicos. De lo contrario, vamos a ejecutar más ágilmente pero no vamos a saber muy bien para adónde ejecutamos.

El último tema que me parece especialmente relevante y creo que es un gran agujero que tiene el documento, es el tratamiento de la Inversión Extranjera Directa. Acá le encuentro varias dificultades y me parece que en realidad refleja el atraso que tiene en nuestro país la discusión acerca de la institucionalidad para manejar la IED y la estrategia de la IED que debe tener el país en el contexto estratégico general. Esto es particularmente importante porque tenemos el 50% de nuestro comercio exterior manejado por empresas extranjeras. La acumulación de excedentes que estas empresas van a realizar, cómo reinviertan utilidades y en qué lo hagan es una cuestión clave del proceso de desarrollo de largo plazo. La redefinición de los instrumentos que estamos utilizando es una cuestión clave, así como de las agencias que hacen este tipo de manejo.

Gabriela Mordecki[1]

La inserción internacional del Uruguay ha cambiado relativamente poco en los últimos años. La importancia relativa del MERCOSUR como destino se ha mantenido en alrededor del 25%, luego de la recuperación de la crisis de 2002, en lo que a bienes se refiere. Sin embargo, si consideramos en particular al turismo, el cual representa el principal servicio de exportación, la participación llega casi al 70%, lo que hace que en la estructura de comercio el MERCOSUR mantenga una ponderación importante.

Analizando los bienes exportados al MERCOSUR, destaca la participación de las exportaciones industriales en un porcentaje muy superior al que las mismas representan en el total exportado; mientras que los bienes industriales representaron 27% del total exportado en 2008, dentro de las exportaciones al MERCOSUR representaron 63%. Este hecho marca la relevancia del MERCOSUR a la hora de considerar las exportaciones con mayor valor agregado de Uruguay, ya sea dentro de los bienes como teniendo en cuenta los servicios. Sin embargo, no hay que dejar de reconocer que parte del comercio de bienes con nuestros vecinos se basa en la posibilidad que dan algunos regímenes especiales, que en parte permiten perforar el arancel externo común. Este es el caso, fundamentalmente, del régimen de Admisión temporaria, que posibilita la importación de insumos intermedios con arancel cero desde fuera de la región, y con reglas de origen que sólo obligan a incorporar 50% del valor en el país, estos productos se re-exportan a Argentina y a Brasil. Esto es una excepción de la que goza Uruguay, ya que el régimen general exige 60% de valor nacional incorporado en los bienes.

Sin embargo, habría que analizar si las excepciones logradas han permitido que las industrias instaladas que gozan de las mismas lograran aprendizajes y aumentos de productividad, que posibiliten que en un futuro sin estas ventajas adicionales continúen siendo rentables o si es que simplemente han estado aprovechando las ventajas ocasionales. Asimismo, sería importante que las nuevas actividades que se permita instalar en el país bajo estos regímenes y sobre todo a las que se les otorga exoneraciones impositivas, que tienen un costo importante e implican una transferencia de recursos de otros sectores no exonerados hacia estos, sean analizadas a la luz de un proyecto de largo plazo del desarrollo de Uruguay.

Con respecto a los servicios, además del turismo, se ha incrementado en forma importante la exportación de otros servicios, como software, diseño o servicios de "call-center", fundamentalmente a partir de las Zonas Francas. El destino de estos ser-

(1) Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR.

vicios parecería ser más amplio, aunque no existe información disponible al respecto. Aquí también cabría preguntarse si la localización en Uruguay de estos prestadores de servicios sólo obedece a los incentivos fiscales de los que se ven beneficiados, o Uruguay tiene o está generando ventajas competitivas en estas áreas.

De cualquier forma, al pensar en el futuro desarrollo de una economía pequeña como la uruguaya, es indispensable tener en cuenta la inserción internacional, tanto en lo referente a cuál es el punto del que se parte, como hacia dónde se pretende ir, y a través de qué instrumentos se decide avanzar. Ya sea la profundización de la situación actual, como el cambio de rumbo, deben surgir de una discusión general, a la que iniciativas como la del Taller desarrollado en esta oportunidad brindan elementos indispensables para profundizar el análisis y promover el estudio de nuevas propuestas.

DIMENSIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR

POLÍTICA EXTERIOR E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY[1]

Wilson Fernández Luzuriaga[2]

PRESENTACIÓN

Este documento es el insumo central de uno de los tres talleres temáticos proyectados como aporte para la comprensión pública del tema de la inserción internacional del Uruguay, y aborda la respuesta desde la política exterior uruguaya. El texto recoge investigaciones relevantes sobre inserción internacional desde una perspectiva esencialmente politológica. Toma, como primera base, aunque no única ni exclusiva, insumos y publicaciones de los docentes, integrantes del Programa de Estudios Internacionales, mediante un esfuerzo de actualización y adaptación tendientes a la difusión del documento en organizaciones de la sociedad civil y a la tarea de intercambio de opiniones y sugerencias.

Siempre ocupado de esta temática, el Programa de Estudios Internacionales organizó, en agosto de 2007, el "Seminario Inserción Internacional del Uruguay", recogiendo aportes de centros académicos, organizaciones internacionales, partidos políticos y actores gubernamentales. A saber: Departamento de Economía, Departamento de Sociología, Instituto de Ciencia Política y Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; Universidad de la Empresa; Universidad Católica del Uruguay; FLACSO-Uruguay; Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE); Colegio de Licenciados en Relaciones Internacionales del Uruguay; Asociación Latinoamericana de Integración; Frente Amplio; Partido Nacional; Partido Colorado; Dirección General de Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El documento desarrolla, en primer lugar, un breve marco teórico, recogiendo aportes académicos contemporáneos sobre política exterior y, en particular, los analizados en el Programa de Estudios Internacionales. Allí, a partir de conceptos sobre política exterior, Hernán Olmedo González conceptualiza dos factores centrales para entender la inserción internacional de un país: el Sistema Internacional, y el sistema político y de toma de decisiones.

En segundo lugar, se analizan las propuestas preelectorales de los partidos políticos con responsabilidad de gobierno en el Uruguay del siglo XXI. Estas plataformas son con-

(1) Para la realización de este trabajo el autor contó con la colaboración de Hernán Olmedo y Diego Hernández Nilson.

(2) Programa Estudios Internacionales, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

sideradas un insumo indispensable para comprender las estrategias y acciones concretas tomadas a nivel gubernamental en materia de inserción internacional. La calificación de indispensable se fundamenta en el carácter partidocéntrico del sistema político uruguayo[3].

En tercer lugar, el documento ingresa al terreno de la descripción y el análisis de las estrategias y acciones concretas de los dos gobiernos que han administrado el país en el siglo XXI. El encabezado por Jorge Batlle (2000-2005), y el encabezado por su sucesor Tabaré Vázquez, en ejercicio de la presidencia hasta nuestros días. El análisis se basa en la construcción de ejes centrales trazados por cada gobierno para ejecutar su estrategia de inserción internacional.

En cuarto lugar, desde una sistematización realizada por Diego Hernández Nilson y Hernán Olmedo González, se reseñan aportes contemporáneos de investigadores nacionales en política exterior uruguaya. El producto central analizado es el mencionado "Seminario Inserción Internacional del Uruguay". También se recogen artículos de la revista uruguaya Cuadernos del CLAEH. 94-95, *Uruguay y el Mundo. Pensar la Inserción Internacional*; dicho centro convocó a la presentación de trabajos, en 2007, a ser incluidos en un número excepcional y doble sobre la temática. Finalmente, esta sección incluye reflexiones sobre una concepción teórica y metodológica de inserción internacional del país vinculada con su carácter de socio pequeño.

I. MARCO TEÓRICO

I.1. *La inserción internacional desde la política*

En su acepción más general, la inserción puede ser entendida como la acción y el efecto de incluir una cosa en otra. En este sentido, la inserción internacional de un Estado implica, por parte del sujeto que realiza dicha acción, en este caso la comunidad política de los habitantes de un territorio, un conjunto de decisiones que atañen a la acción en sí y hacia dónde se dirige la misma. Así comprendido, el modo de inserción internacional de un país se definirá a partir de su política exterior y estará delimitado por los propios contextos estructurantes. (Bizzozero 2007: 17)

Definida la inserción internacional a través de la política exterior de un Estado, es necesario considerar los elementos que definen en esencia a la política exterior. Para ello, se ilustran sus aspectos determinantes, en las claras definiciones propuestas por el internacionalista argentino Roberto Russell y por Romeo Pérez Antón. En palabras de Russell, "… la política exterior es la acción gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –política diplomática, militar estratégica,

(3) Excede los objetivos de este trabajo fundamentar el concepto sobre el carácter partidocéntrico del sistema político uruguayo, máxima que debe ser tarea de continua verificación. Al respecto ver, entre tantos trabajos: PEREZ ANTÓN, Romeo. (2004). "Uruguay: Reforma Política y Gobernabilidad Democrática", en *Reformas Políticas en América Latina,* Wilhelm Hofmeister (org.), Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer. pp. 371-396.

económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral". (Russell 1990: 255) Por su parte, Pérez Antón considera que "la política exterior es la actividad del sistema político dirigida a sujetos y procesos no pertenecientes a la sociedad nacional a la que ese sistema político corresponde, es decir, la gestión de las Relaciones Internacionales por un Estado y por el sistema político que lo incluye". (Pérez Antón 2005: 129)

Ambas definiciones son coincidentes en que la política exterior es una actividad que se procesa en los sistemas políticos internos, se ejecuta en el espacio de dominio gubernativo de un Estado y se proyecta hacia el exterior. Ello no significa que los factores internacionales no incidan en la política exterior, sino que el aspecto definitorio de la misma recae, en última instancia, en el sistema político de un Estado. En definitiva, el sistema político nacional en su conjunto y la influencia que ejerce el Sistema Internacional en la formulación, implementación y ejecución de la política exterior, adquieren sustancial relevancia para comprender el modo de inserción internacional de un Estado.

Uno de los aspectos fundamentales de la política exterior, especialmente para los países situados en la periferia del Sistema Internacional, tiene relación con la implementación de su modelo de desarrollo. Ello no sólo implica articular la dimensión económica del propio sistema político en los ámbitos regionales e internacionales, también demanda articular las dimensiones política, social y cultural. En este sentido, una visión extremadamente económica de la política exterior puede originar que las cancillerías pasen a ser actores de segunda jerarquía frente a los equipos económicos nacionales. No obstante, las decisiones en materia de política exterior de un país deben preservar los equilibrios que aseguren abordajes integrales en las estrategias nacionales y, en ese sentido, solamente los ministerios de Relaciones Exteriores se organizan respondiendo a esa perspectiva integral. (Fernández Luzuriaga 2006:1) Por tanto, se considera central que el debate sobre la inserción internacional de un país trascienda el campo de la economía y se estudie en el ámbito comprehensivo de las Relaciones Internacionales.[4]

I.2. *Los factores básicos de la inserción internacional*

El Sistema Político Nacional

En su acepción más general, la expresión sistema político refiere a las interacciones existentes entre un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizadas especialmente por un cierto grado de interdependencia recíproca. (Bobbio,

(4) Sin entrar en polémicas sobre la autonomía de las Relaciones Internacionales como disciplina, se adopta el criterio de que la misma es cimentada por abordajes socio-políticos, jurídico-institucionales y económico-comerciales.

Mateucci, Pasquino 2008: 1464) Su particularidad esencial es que las interacciones que se procesan en el ámbito nacional, se encuentran delimitadas por un diseño institucional jerárquico y centralizado. En ese sentido, un adecuado marco analítico, para comprender cómo incide el sistema político en la implementación de un modelo de inserción internacional, debe contemplar esencialmente tres dimensiones que se encuentran interrelacionadas: la institucional, la estructural y la procesal(5).

La dimensión institucional refiere a las normas formales contenidas en la Constitución de la República que delimitan cuáles son los órganos de representación del Estado en el exterior y, a su vez, cuáles son las instituciones que poseen autonomía para tomar decisiones en tal sentido(6).

En lo que respecta a la dimensión estructural, es ilustrativo el planteo propuesto por Roberto Russell, en su análisis sobre el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Allí, la estructura está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que, en un tiempo determinado, tienen la capacidad de comprometer los recursos del Estado y de evitar que las decisiones adoptadas puedan ser fácilmente revertidas. Esta distinción analítica vincula el espacio político, definido esencialmente por las normas institucionales, con los actores que en un tiempo determinado tienen capacidad de tomar decisiones desde esa estructura gubernativa. (Russell 1990: 255-256)

Respecto a la dimensión procesal, Russell también plantea que el proceso de toma de decisiones implica la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, que procuran ejercer influencia sobre la política exterior. Otro aspecto importante a tener en cuenta es el número de actores que participan y el grado de cohesión que el sistema político le provee a la política exterior. En palabras de Russell, el número de actores gubernamentales que participa en la decisión es un indicador que dará cuenta del grado de centralización / descentralización de la política exterior, al tiempo que coherencia, cohesión y acuerdo en el sistema político darán cuenta del grado de unidad / fragmentación de la misma. (Russell 1990: 256) A diferencia de las dimensiones precedentes –institucional y estructural– que dan cuenta de factores estáticos o, mejor dicho, de factores que no son fácilmente modificables, la dimensión procesal manifiesta el componente dinámico del sistema político: interrelaciones e influencias que se desarrollan entre los distintos actores en el escenario político, en un tiempo determinado.

Es preciso señalar que el rasgo distintivo de una decisión de naturaleza política es que sea adoptada por los actores que, en un momento determinado, poseen legitimidad jurídica para tomar decisiones desde la estructura de autoridad, independientemente de los actores que procuren influir en la decisión de política exterior. (Russell 1990:

(5) La determinación de estas tres dimensiones es una propuesta de Hernán Olmedo González. Roberto Russell en su trabajo "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina" distingue sólo dos dimensiones: la estructura y el proceso decisorio.

(6) En la Constitución nacional ver artículos 159; 168 numerales 10, 12, 15, 16 y 20; 85. numeral 7; 118 y 121; 147 y 148.

256) [7] En la fusión de las dimensiones institucional y estructural radica la decisión final, válida y jurídica del gobierno en materia de política exterior. En este sentido, es posible sostener que el espacio de autoridad está determinado por la ingeniería institucional existente; lo estructural por los actores del sistema político que en un momento determinado tienen legitimidad para tomar las decisiones de política exterior; lo procesal por las intervenciones generadas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales con el fin de influir en las decisiones adoptadas por el cuerpo gubernativo.

El Sistema Internacional

Por Sistema Internacional se entiende al "conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas". (Barbé 1995: 115)[8].

Los actores son todas aquellas unidades autónomas que tienen la capacidad de movilizar recursos y ejercer influencia sobre otros actores en el Sistema Internacional. (Barbé 1995: 117) Entre ellos es posible encontrar: Estados nacionales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, comunidades beligerantes, movimientos de liberación nacional, entre otros. La estructura del Sistema Internacional, es entendida como la configuración de poder que emerge de las relaciones entre los actores o, más precisamente, la configuración de poder generada por los Estados con mayores capacidades en el Sistema Internacional.[9] En función de un criterio numérico, el Sistema Internacional puede presentar tres tipos de estructura diferentes: unipolar, bipolar o multipolar.[10] El proceso, como tercer componente relevante del Sistema Internacional, es entendido como las redes de interacción que se originan entre los diversos actores del sistema. (Barbé 1995: 204-206) De manera coherente a la definición propuesta, la dimensión institucional del Sistema Internacional también se encuentra presente a través del desarrollo normativo, es decir mediante el Derecho Internacional Público, que reconoce un sistema jurídico de coordinación – sin un poder central dominante – coexistencia y cooperación.[11]

(7) Para este documento de trabajo, la legitimidad legal es entendida en los términos planteados por Max Weber, en su texto *La Ciencia como Profesión. La Política como Profesión* (2007) sobre las formas de legitimidad política.

(8) La definición está basada en la distinción entre estructura y proceso planteada por Morton A. Kaplan en *System and Process in International Politics*. (1957)

(9) Para una aproximación estructuralista-sistémica, ver Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional.* (1979)

(10) La estructura unipolar se origina cuando una potencia controla todas las fuentes de poder del Sistema. La estructura bipolar está determinada por el equilibrio de poder entre dos actores predominantes que presentan capacidades de influencia equivalentes. La estructura multipolar se caracteriza por el equilibrio de más de dos potencias en el control de las fuentes de poder. Ver Barbé 1995: 200-206.

(11) Por Derecho Internacional Público, se adhiere a la definición del jurista uruguayo Heber Arbuet Vignali quien lo fija como: "conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan y coordinan coherentemente; que regulan las relaciones externas de los sujetos de Derecho Internacional, especialmente los Estados y

Para concluir, es posible sostener que en la política exterior de cualquier Estado influyen componentes propios del sistema político nacional y del Sistema Internacional. Sin embargo, no es difícil deducir que para un país pequeño, ubicado en la periferia como Uruguay, el sistema político se revela como un cuasi administrador de lo que acontece en el Sistema Internacional. La diferencia sustancial de ambas variables radica en que mientras el sistema político presenta una estructura de autoridad jerárquica y centralizada, en el Sistema Internacional el poder se encuentra descentralizado, sin un gobierno del mundo con el monopolio del uso de la fuerza.

II. LA POLITICA EXTERIOR EN LAS PROPUESTAS PREELECTORALES

Este apartado recoge reseñas y análisis sobre las propuestas preelectorales de los partidos políticos que gobernaron el Uruguay en el siglo XXI, en lo referente a la inserción internacional del país. La importancia de su estudio radica en la necesidad de incluir documentos de los partidos políticos que accedieron a la administración del país. Las propuestas para el período de gobierno 2000-2005 deben leerse desde dos plataformas: la primera diseñada por el Partido Colorado para la elección nacional y, la segunda, producto del acuerdo entre los partidos tradicionales que plasmara el apoyo del Partido Nacional a Jorge Batlle en la segunda vuelta de noviembre de 1999, sentando las bases para un gobierno de coalición. El análisis de las propuestas programáticas se estructura sobre la base de cuatro variables comprehensivas de la política exterior: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción en el Sistema Internacional y política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional; rol institucional de la política exterior.

II.1. *Partido Colorado 1999*[12]

La propuesta programática del Partido Colorado, titulada *Por el Uruguay y su Gente,* se presenta dividida en trece grandes temas[13] y dedica especialmente el 13º a la "Política Exterior" de un futuro gobierno.

---

las organizaciones internacionales que estos crean; cuando actúan en el marco de una sociedad o comunidad internacional que también alcanza a otros seres y entes cuando su situación puede gravitar en las relaciones de aquellos; con el propósito de crear un ideal de justicia compartido por todos sus sujetos dentro de un marco de seguridad y certeza que efectivamente permita realizarlo." Véase Arbuet Vignali (1993): *"Relaciones Internacionales y sus Reglas" en Derecho Internacional Público. Tomo I* p. 67.

(12) Citas textuales de: *Por el Uruguay y su Gente. Programa y Principios del Partido Colorado.*

(13) La Propuesta Económica; El Caso Especial del MERCOSUR; Sector Agropecuario; Pesca; Minería; Sector Industrial; Turismo; Área Energética; El Estado; Consolidar el Bienestar; Ciencia y Tecnología; Medio Ambiente; Política Exterior.

Ideas Básicas y Principios Rectores de la Política Exterior

En el apartado "Política Exterior", la idea central, que se verá reflejada en el resto de la plataforma, insta a "armonizar la política exterior con la propuesta económica". En este sentido, se considera importante ajustar la política exterior a los siguientes lineamientos: reafirmación de una política exterior de Estado; renovación del indeclinable compromiso de observancia y respeto del Derecho Internacional; defensa de los derechos humanos y del sistema democrático; defensa de un Sistema Internacional de paz y seguridad, garantizado por los tratados internacionales, en particular por las Cartas de la ONU y de la OEA, con participación en el actual proceso de reforma de la Carta de Naciones Unidas; asunción de los procesos de integración económica, en especial el MERCOSUR, ajustando su funcionamiento a las nuevas necesidades derivadas de la economía.

Inserción en el Sistema Internacional y Política de Comercio Exterior

En "La Propuesta Económica", que el apartado sobre "Política Exterior" insta a integrar, se afirma, en primer lugar, que a Uruguay, como economía pequeña en un mundo globalizado, no le queda otra opción que la apertura al exterior, dentro de "un concepto de regionalismo abierto". Desde estas condiciones, se levanta el compromiso de defensa al trabajo nacional a través de una mejora persistente de la competitividad de la producción y la apertura de mercados. En relación con "Las negociaciones comerciales, financieras y económicas externas", se adelanta el mantenimiento de la apertura comercial y financiera "apoyada en la integración regional y en la negociación de acuerdos comerciales bilaterales, acuerdos de inversión y proyectos de joint-venture". También se asegura que el país buscará una armonización de los procesos de integración regional, hemisférica y mundial, y utilizará todos los mecanismos legales y administrativos para proporcionar el acceso de productos uruguayos a todos los mercados.

En los temas "El mantenimiento de la estabilidad" y "La mejora de la competitividad", se propone mantener y/o profundizar la devolución de impuestos y la prefinanciación de exportaciones. Asimismo, se expresa el compromiso de mantener la política cambiaria flexible; el manejo realista de los precios administrados por el gobierno; un marco institucional que habilite acuerdos entre empresas y trabajadores. Lateralmente, se consideran instrumentos para mejorar esa competitividad: la profundización de la tendencia reciente de las tarifas públicas a la baja, ya que las empresas públicas deberán prepararse para afrontar la derogación de monopolios por el MERCOSUR, y la continuación de la Reforma del Estado, con reducción del gasto y reestructuración de funciones.

En la sección destinada al "Sector Agropecuario", se pone énfasis en que el mercado de los commodities continúa con su tendencia histórica de caída de precios. Como solución, se propone la transformación en una industria de creación de valor para el consumidor. Asimismo, se insiste con la penetración y el desarrollo de nuevos mercados, atendiendo la calidad y la seguridad alimentaria requerida por los consumidores más exigentes. Para esto es necesario la, tantas veces mencionada, profesionalización de los funcionarios que actúan en las relaciones exteriores y la cooperación con el sector privado.

Para el ponderado "Sector Industrial" se receta: facilitar alianzas de complementación con empresas regionales y extrarregionales; favorecer el acceso a inversiones en mejoras ambientales; colaborar en la promoción y fomento de la especialización y diferenciación productiva de mercados.

Asimismo, en el "Área Energética", se instala el compromiso de garantizar a los sectores productivos el acceso a dichas fuentes. En la misma dirección, se propone: consolidar y avanzar en el proceso de integración energética regional y se priorizan obras de infraestructura que viabilicen el intercambio de productos y servicios energéticos.

En relación con la "Pesca", se afirma que el Uruguay deberá apoyar, decididamente, "la postura de los países ribereños sobre la jurisdicción ampliada del mar adyacente, mas allá de las 200 millas de la Zona Económica Exclusiva (ZEE)". También se propugna la continuación de la política de estímulo a buques de bandera nacional para pesquerías novedosas, en las áreas administradas por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos de la Antártida. En cuanto al sector "Minería", el documento proclama la profundización de la coordinación regional a través del Subgrupo de Trabajo Nº 2 Minería del MERCOSUR. El "Turismo" también ingresa al área de las relaciones externas del Uruguay a través de la llamada complementación regional.

Tampoco las áreas estrictamente sociales quedan divorciadas de las relaciones externas. Así, en el apartado sobre "Consolidar el Bienestar", se propone: continuar el protagonismo nacional en el combate a la droga, siempre en el marco de la cooperación internacional, y crear un Observatorio de Políticas Culturales en la región. En materia de "Ciencia y Tecnología", a partir de "antecedentes de empresas exitosas" y de "la disponibilidad en el país de recursos humanos especializados", se propone la creación de empresas exportadoras de tecnología y servicios. También se considera conveniente la instalación en el país de empresas tecnológicas de primer nivel internacional.

MERCOSUR e Integración Regional

En "La Propuesta Económica" al referirse a "Las negociaciones comerciales, financieras y económicas externas", se adelanta que, dentro del MERCOSUR, la política será aprovechar ventajas de especialización productiva con la estabilidad de

acuerdos alcanzados, y el apoyo a mecanismos de consulta y coordinación de políticas macroeconómicas, para evitar choques provocados por la inestabilidad de los socios. Asimismo, se procurará incorporar al proceso a otros países de América del Sur, a los que Brasil ya les abrió su mercado.

Instrumentalmente la propuesta proclama: convergencia del AEC en función de una conducta más adecuada en materia de importaciones de alimentos subsidiados por parte de Brasil –Uruguay sólo aumentará el AEC en la medida que se encuentre asegurado el funcionamiento de, al menos, una zona de libre comercio–; fortalecimiento de las instituciones comunes para no seguir sujetos a la voluntad de los presidentes.

Ya dentro del apartado "El Caso Especial del MERCOSUR", el proyecto es catalogado como "beneficioso" y "vital" para el país, siempre que este quede posicionado como "Centro Regional", como "punto de entrada al MERCOSUR", en relación a actividades en: producción; comercio; servicios financieros y de información; transporte; actividades de armado; servicios de tecnología; servicios de educación y capacitación(14).

La integración regional, más allá del MERCOSUR, también debe buscarse en "La Propuesta Económica", en referencia a "Las negociaciones comerciales, financieras y económicas externas". Se afirma el impulso, en el hemisferio, a los acuerdos que posibilita el MERCOSUR, con países integrantes de la CAN y del NAFTA. Asimismo, se propone el avance en las negociaciones del ALCA. En igual dirección, se pondrá el esfuerzo en las negociaciones para reducir la competencia desleal de los subsidios agrícolas.

Aspectos Institucionales de la Política Exterior

El concepto central sobre el rol del Servicio Exterior nacional está en el apartado sobre "Política Exterior" donde se insta a "Revalorizar el papel de la representación económica y comercial, dentro de la concepción actual de las relaciones internacionales, privilegiando la atención de aquellos países que mantengan con el Uruguay vínculos comerciales significativos". Sin embargo, esta visión económica es matizada al expresarse que no se puede "dejar de prestar la debida atención a las relaciones diplomáticas con aquellos países a los que el Uruguay está unido por tradicionales vínculos de naturaleza histórica, política, cultural y de amistad y de cooperación, entre otros".

(14) Como propuestas puntuales se remarcan: ampliación de los puertos de Montevideo y Nueva Palmira; creación de un puerto en el ex Frigorífico Nacional (Montevideo), y mejoramiento de los puertos del Río Uruguay –Paysandú, Bopicuá, Fray Bentos y Laureles–, del puerto de La Paloma y las vías navegables. Se propugna, además, una política de cielos abiertos y la construcción del puente Colonia-Buenos Aires y el eje vial conexo. Se apunta, asimismo, a conexiones ferroviarias con Argentina y Brasil; a otras conexiones terrestres internacionales; a los puentes sobre el Río Uruguay y el Río de la Plata; al nuevo aeropuerto; a terminales multimodales de carga; a polígonos industriales, y a las zonas francas.

Adicionalmente, se resalta el valor de la diplomacia multilateral como forma de aceitar las relaciones bilaterales con países claves. En el terreno estrictamente instrumental, se propone avanzar en la modernización, tecnificación y profesionalización de la Cancillería, procurándose la especialización en las áreas política, económica y de la cooperación internacional.

II.2. *Acuerdo Partido Colorado-Partido Nacional 1999*[15]

Este acuerdo es materializado el 9 de noviembre de 1999, tomando estado público en la prensa nacional. Consta de 12 puntos, cada uno de ellos estructurado de acuerdo con varios ítems[16].

En relación con las **Ideas Básicas y Principios Rectores de la Política Exterior**, cabe destacar que en el punto 10 sobre "Defensa Nacional", se estampa el compromiso de incentivar la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU; el tema no sólo hace a una apuesta nacional por la paz y seguridad, sino a abonar la tradición uruguaya de apoyo a las acciones multilaterales.

En cuanto al tema central de **Inserción en el Sistema Internacional y Política de Comercio Exterior**, en el punto 1 sobre "Medidas de Carácter Social" se pone énfasis en el tema "Empleo", en la "Defensa del trabajo nacional, aumentando sensiblemente las exportaciones, ampliando mercados, defendiendo el precio de nuestros productos afectado por subsidios y trabas". Como primer paso para esta batalla, se propone convocar al diálogo social, a partir de diciembre, entre empresarios y trabajadores. En el punto 2, sobre "Crecimiento Económico", se estampa el compromiso de ampliar el régimen de devolución de impuestos a las exportaciones y de desarrollar una "Política activa en la radicación de nuevas inversiones y la ampliación de las existentes en los diferentes sectores productivos aplicando, entre otros instrumentos, la reciente Ley de Fomento de la Inversión". Lateralmente, en el punto 8 sobre "Transporte", se propone: modificación de la ley de abanderamiento de buques y cabotaje; incorporación del Río Uruguay al Tratado de la Hidrovía; promoción de la navegabilidad del Río Uruguay, incluyendo los dragados, así como una mayor autonomía de gestión de los puertos de Fray Bentos, Paysandú y Salto. Por último, en relación a la OMC, el punto 3, sobre "Comercio", enfatiza la necesidad de "utilizar todos los sistemas habilitados para la defensa de nuestra producción" y, en forma esquemática, se agrega que en la llamada Ronda del Milenio, la negociación agrícola resulta un hito indispensable.

(15) Citas textuales de: "Compromiso de Gobierno. Texto del Documento Presentado por el Partido Nacional y Aceptado por el Dr. Jorge Batlle".

(16) Medidas de Carácter Social; Crecimiento Económico; Comercio; Reducción del Gasto; Administración Pública; Poder Judicial; Seguridad Pública; Transporte; Descentralización: Desarrollo del Interior; Defensa Nacional; Educación; Salud.

Con relación a la apuesta **MERCOSUR e Integración Regional**, el punto 3 sobre "Comercio", estampa propuestas concretas como: fortalecer las instituciones de dirección política y mecanismos de solución de controversias; consolidar y cumplir con las ventajas comerciales antes de seguir avanzando; concretar la coordinación de políticas macroeconómicas y monetarias; fortalecer la capacidad negociadora en marcos como el ALCA, la Unión Europea y demás relacionamientos bilaterales o regionales.

Finalmente, en cuanto a los **Aspectos Institucionales de la Política Exterior**, en el punto sobre "Comercio", en un apartado sobre "Comercio Exterior", se insta a potenciar al Ministerio de Relaciones Exteriores "como agente vendedor y de promoción del país, sin incremento presupuestal (y) con la participación del sector privado en las negociaciones".

II.3. Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría 2004[17]

El Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría (EP-FA-NM) presentó a la ciudadanía, el día 12 de octubre de 2004, a modo de programa de gobierno, una "Recopilación de las propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo 'la transición responsable'". La formulación hace referencia a seis exposiciones del candidato presidencial[18]. Las propuestas sobre política exterior están, básicamente, contenidas en el apartado "Uruguay Integrado". Cuando se reseñen otras consideraciones, se indicará el apartado de donde fueron extraídas.

Ideas Básicas y Principios Rectores de la Política Exterior

La inserción internacional debe responder a "una política exterior independiente, de Estado y basada en grandes valores y principios". Independiente, al ser elaborada y aplicada sin injerencias; de Estado al ser producto de amplios consensos políticos y sociales, y basada en los valores y principios enumerados. Paso seguido, se enumeran esos grandes valores y principios: 1. el decidido compromiso con la paz, la soberanía, la democracia y la solidaridad; 2. el firme rechazo a todo tipo de terrorismo, violencia y discriminación; 3. el inalienable derecho de los países a tener fronteras

(17) Citas textuales de: *El Gobierno del Cambio. Dr. Tabaré Vázquez. La Transición Responsable.*

(18) Uruguay Productivo. Un Proyecto Nacional de Desarrollo y de Cambio; Uruguay Social. Emergencia y Políticas Estructurales; Uruguay Innovador. Innovar es Organizar ese Eje Llamado Trabajo que Atraviesa las Distintas Dimensiones de Nuestro Proyecto de País; Uruguay Democrático. Transparencia y Participación Ciudadana; Uruguay Integrado. En el MERCOSUR y en el Mundo. Presentado el lunes 4 de octubre de 2004; Uruguay Cultural. Por el Arraigo y la Identidad en el Cambio.

estables y seguras, y a ejercer en forma libérrima su soberanía y determinación; 4. el respeto al Derecho Internacional como mejor forma de garantizar la convivencia pacífica y el respeto a los derechos soberanos de los pueblos; 5. el no alineamiento respecto a alianzas políticas y militares hegemonizadas por grandes potencias, apoyando iniciativas para fortalecer la paz y el establecimiento de un orden mundial más justo y equitativo; 6. la no intervención en los asuntos internos de otros países como expresión de máximo respeto a la soberanía de cada pueblo; 7. la reafirmación del multilateralismo como forma de fortalecer el Derecho Internacional, jerarquizando el papel de Naciones Unidas a partir de las reformas necesarias para que sus decisiones sean más democráticas y eficaces; 8. el reconocimiento a la indivisibilidad de todos los derechos humanos, políticos, sociales, económicos, civiles o culturales, incluidos los de titularidad colectiva como los derechos al desarrollo y al medio ambiente sano.

Fuera de la enumeración, y aventando temores, se asegura el cumplimiento de las obligaciones internacionales y una relación de mutuo respeto con los organismos financieros internacionales, "que tenga en cuenta las necesidades y el derecho al desarrollo de la sociedad uruguaya en su conjunto". Dicho compromiso ya había sido estampado en "Uruguay Productivo", basado en "una razón de elemental continuidad institucional".

Desarrollando las ideas sobre profundización del MERCOSUR, el documento hace una apelación histórica a "lo que nuestro padre Artigas llamaba 'el sistema americano'". Como remate, se asegura que la política exterior "progresista se nutrirá de las mejores tradiciones que hicieron del Uruguay, en el pasado, un país respetado", no por sus ejércitos, ni por el poder de sus empresas, sino por su actitud de vanguardia y coherencia con la afirmación de principios éticos, de derecho y de justicia en las relaciones entre Estados.

Cabe destacar, el desarrollo detallado que el EP-FA-NM dedica sobre defensa y promoción internacional de los derechos humanos. Se propone: apostar a la preeminencia de la Agenda del Desarrollo sobre la Agenda de Seguridad a nivel de Naciones Unidas, sin desconocer la importancia de la lucha antiterrorista, agregando que la Agenda de Seguridad no ha de ser excusa para restringir derechos individuales y afirmando la total vigencia de la Corte Penal Internacional; participar en la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza respaldada por Naciones Unidas; reafirmar la defensa, desarrollo y promoción de los derechos de los trabajadores y los sistemas de promoción social, en el seno de la OIT; proteger el medio ambiente para asegurar el desarrollo sostenible; mantener tratados y convenciones internacionales con avances en equidad de género, y específicamente la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

Finalmente, se alienta a las políticas de diáspora sin un desarrollo de la propuesta, a pesar de que, en la campaña electoral, el punto de la integración de los nacionales residentes en el exterior fue un tema recurrente, incluyendo su derecho al voto desde el exterior.

Inserción en el Sistema Internacional y Política de Comercio Exterior

El EP-FA-NM, a partir de describir el Sistema Internacional como integrado por una potencia hegemónica, y bloques económicos y políticos en interacción, reivindica al espacio MERCOSUR como plataforma de negociación, sin que implique contradicción con una política activa de inserción internacional. Esta filosofía es representada en la frase: "No queremos seguir solos ni como país ni como MERCOSUR". Es interesante acotar que este programa de gobierno es el único que, en 2004, mencionaba expresamente a Paraguay. El ámbito posterior de inserción lo constituyen los países latinoamericanos sin excepción –aludiendo específicamente a Cuba–, aunque se propone privilegiar las relaciones con Bolivia y Chile como Estados asociados al MERCOSUR. Finalmente, siempre desde esa plataforma subregional, se menciona las negociaciones en el ALCA, con la Unión Europea, India, China, otros procesos de integración y áreas de libre comercio, y en ámbitos multilaterales de la naturaleza de la OMC.

La opción MERCOSUR es fundamentada en realidades políticas, económicas, sociales y culturales. Acusa a la coalición de gobierno de haberla descuidado con declaraciones e intentos de inserción unilateral e irresponsable, y de una relación privilegiada con Estados Unidos, acotando que el reciente y bilateral Acuerdo de Inversiones fue fruto de una decisión "llamativamente precipitada", en un proceso inconsulto para con la fuerza política.

Desde allí, los instrumentos para la inserción lo constituyen la OEA, como ámbito de reafirmación de la democracia en la región, y las Cumbres Iberoamericanas. Estas últimas, como nexo con el resto de Europa. También se menciona el espacio sur-sur por las enormes posibilidades que ofrecen los continentes africano y asiático en cooperación técnica y económica-comercial. Cabe agregar una simple mención, en el "Uruguay Innovador", sobre convertir al país en un verdadero polo tecnológico del MERCOSUR.

El programa traza como principal objetivo para el comercio exterior nacional, el acceso a los mercados, en particular agrícolas, y, concatenadamente, tanto la eliminación de subsidios a la exportación como la reducción de apoyos domésticos de países desarrollados. Se agrega que no se encuentra una explicación para el abandono del Grupo de los 20, donde Uruguay aunaba esfuerzos con el resto de los países del MERCOSUR.

En el apartado "Uruguay Innovador", se plantean los instrumentos para llevar a adelante "una estrategia / país de desarrollo sostenible". Se propone incorporar valor a la producción nacional exportable y crear nuevos productos con valor agregado medio y alto. Es así que adelanta el énfasis en integración productiva, social y cultural fundada en complejos productivos integrados y cadenas de valor agregado que, articuladas en el MERCOSUR, apunten a una fuerte competitividad internacional. Asimismo, se desarrolla una propuesta netamente operativa: fortalecer la política

de certificaciones, apostando al Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT). Finalmente, cabe agregar que en "Uruguay Productivo" se planteó disminuir "las elevadas tarifas de servicios públicos" para reducir el costo país.

MERCOSUR e Integración Regional

Desde una crítica a los anteriores gobiernos por haber entrado al proceso "tarde y mal" y por confundir acuerdos comerciales con integración, el MERCOSUR es proclamado como acuerdo sustancialmente político. En primer término la propuesta hace referencia a la rápida incorporación de normas comunes en legislaciones nacionales. En segundo término incluye: la potenciación de la Secretaría, el Tribunal Arbitral Permanente, la Comisión de Comercio y el Foro Consultivo Económico-Social. Los puntos más altos en profundización institucional lo constituyen la transformación de la Red de Mercociudades en un Foro de Ciudades del MERCOSUR, y la constitución de un parlamento regional.

Reconociendo que la agenda del MERCOSUR no se agota en lo institucional, se proponen instrumentos para ahondar la integración: complementación productiva facilitada por Foros de Competitividad; instrumentos financieros comunes; complementación física y de comunicaciones; integración energética; ejecución de planes de desarrollo conjunto; complementación científica y tecnológica; complementariedad cultural; complementación en derechos laborales y de seguridad social; articulación en materia de trabajo, calificación, impulso tecnológico y nuevo perfil presupuestal de las Fuerzas Armadas.

Aspectos Institucionales de la Política Exterior

El EP-FA-NM afirma que para cumplir todos los objetivos planteados y, más que eso, para "construir nación" se hace "necesario recalificar ese instrumento llamado Ministerio de Relaciones Exteriores", a pesar de reconocer el valor de experiencias y recursos humanos. El término instrumento es elegido y destacado para descartar ideas de un ministerio "palaciego" y "encerrado en sí mismo, cautivo de oropeles decimonónicos (por no decir dieciochescos…), alejado de la realidad, de los objetivos y de las posibilidades del país". Por tanto, el Servicio Exterior deberá adaptarse, como cualquier otra área de gestión estatal, a los objetivos y posibilidades nacionales.

III. EL PRIMER GOBIERNO DEL SIGLO XXI

III.1. *Contextos y respuestas*

El gobierno encabezado por Jorge Batlle es el primero que se elige y asume en vigencia de la reforma constitucional del año 1997. Batlle llega al gobierno por el voto del 52,5 % de los ciudadanos, en el balotaje del 28 de noviembre de 1999, en el que enfrentó a Tabaré Vázquez. Sin embargo, a priori, la debilidad de su gobierno queda manifiesta a partir de los respaldos parlamentarios que obtuvo su Partido Colorado en la primera vuelta electoral, el 31 de octubre. En aquella oportunidad, el Encuentro Progresista - Frente Amplio se situó con un 39,6% de los votos, lo que le significó 12 senadores y 40 diputados; el Partido Colorado 31,9% con 10 senadores (sin incluir al vicepresidente de la República, con voz y voto en esa Cámara, como su presidente y presidente de la Asamblea General) y 33 diputados; el Partido Nacional 21,7% con 7 y 22; y el Nuevo Espacio 4,4%, con un senador y 4 diputados, respectivamente. Cabe acotar que dentro del Partido Colorado, la Lista 15 con sus aliados, liderada por Batlle, obtuvo un 52% de los votos y el Foro Batllista con los suyos, liderado por el presidente saliente Julio María Sanguinetti, un 48 %.

Una vez conocido el resultado de octubre, el presidente del Directorio del Partido Nacional Luis Alberto Lacalle negocia el apoyo de esa colectividad al candidato colorado, presentando el documento programático que fuera analizado en II.2. La aceptación de Jorge Batlle del "Compromiso de Gobierno" marca el inicio de una coalición de gobierno que incluyó la integración de dirigentes del Partido Nacional al Consejo de Ministros, en las carteras de Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Deporte y Juventud e Industria, Energía y Minería. El Ministerio de Relaciones Exteriores continuó conducido por Didier Opertti, integrante del Foro Batllista y canciller desde 1998 en la presidencia de Sanguinetti.

A pesar de la continuidad de Opertti, el proceso de su designación fue muestra de una política exterior "expresamente funcional a la estrategia de desarrollo del país". (Ferro Clérico 2006: 125) En efecto, el primer ofrecimiento para ocupar la titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores recayó en el saliente ministro de Economía y Finanzas, Luis Mosca. En esa dirección, en la subsecretaría fue designado el diplomático de carrera Guillermo Valles, entonces embajador ante la Unión Europea y Director de Asuntos Económicos Internacionales de la Cancillería en el gobierno de Lacalle. Finalmente, cabe recordar expresiones de Jorge Batlle al nombrar embajador en Estados Unidos al ex vicepresidente de la República Hugo Fernández Faingold, instruyéndolo sobre una fuerte presencia comercial del país y una política agresiva de intercambios con el NAFTA, de concreción del ALCA y de pedidos de asistencia al BID.

En noviembre de 2002, el Partido Nacional se retira de la coalición de gobierno. En ese año, mientras el país sufría una crisis económica y financiera sin precedentes,

el gobierno de Jorge Batlle no lograba hacer transitar al país por un sendero definido en el esquema MERCOSUR, seguía con su apuesta a una relación privilegiada con Estados Unidos y rompía relaciones diplomáticas con Cuba, entre otras medidas polémicas. El nacionalismo renegaba de muchas decisiones, más por una cuestión de forma, la ausencia de instancias de consulta en la coalición, que por una cuestión de fondo. (Fernández Luzuriaga 2003).

No obstante, la validez de todas estas definiciones sobre la respuesta del sistema político a la inserción internacional del Uruguay, en el período, los acontecimientos del Sistema Internacional obligarán a respuestas y posicionamientos en materia de relaciones exteriores. En efecto, los atentados terroristas de Al Qaeda a Estados Unidos en setiembre de 2001 y la posterior invasión unilateral de esa potencia a Irak en marzo de 2003, alegando legítima defensa preventiva, "causaron una redefinición de las relaciones internacionales, proveyendo un conjunto de datos nuevos para diseñar la inserción de todos los Estados Nación del mundo". (Ferro Clérico 2006: 125)

A su vez, la región tampoco dará tregua a las estrategias y acciones del país en materia de inserción. La devaluación del real en Brasil, en enero de 1999, y la devaluación y crisis económica y financiera en Argentina, a partir del segundo semestre de 2001, no sólo repercutieron en la economía uruguaya, sino en la propia apuesta nacional al MERCOSUR. Como se verá, la respuesta del gobierno de Jorge Batlle será la diversificación de exportaciones y las negociaciones con Estados Unidos, país que llegó a ser el primer importador de productos uruguayos, desplazando de ese lugar al histórico cliente, Brasil.

Desde esta apuesta de inserción, se comenzará a acusar al gobierno uruguayo de alineamiento con Estados Unidos. Fuera del tema comercial –incluso financiero con el préstamo puente que Estados Unidos concediera en la peor instancia de la crisis en el año 2002–, hay dos situaciones extremas: la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba como corolario de un incidente que se iniciara con el pedido de Uruguay para que Cuba aceptara la presencia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, y la declaración del gobierno uruguayo no condenando la agresión de Estados Unidos y sus aliados a Irak.

La ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, "más allá de cualquier interpretación que no puede estar exenta de elementos políticos e ideológicos, marca una excepción a una tradición en la política exterior nacional, conocida como universalista, término que quiere significar la voluntad de mantener relaciones con la mayor cantidad de Estados de la comunidad internacional, cualquiera sea la forma o régimen de gobierno que estos adopten, y de ser parte de los principales Organismos Internacionales[19]. El incidente también resulta inusual en la historia de la política exterior

(19) No debe confundirse con lo que el intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa denominó corriente universalista de la política exterior uruguaya. Real de Azúa consideró a esta corriente como representante de "lo colorado" y "lo batllista", articuladora de la mayoría de las políticas seguidas por el país en el plano externo, propiciando un universalismo principista e históricamente enfrentada a la corriente "resistente" o "blanca".

nacional, al ser ilustrado por entredichos y agresiones… Su originalidad se refuerza, más que nada, por el estilo del Presidente de la República en el procesamiento de las respuestas, en nombre del país que representa." (Fernández Luzuriaga 2003: 43)

La postura del gobierno con relación a la crisis del Golfo Pérsico, se materializa en una declaración emitida por la Cancillería, el 20 de marzo de 2003, cuando ya habían comenzado los ataques sobre Irak. La misma no condena el uso de la fuerza unilateral por parte de la coalición liderada por Estados Unidos; no condena que la intervención militar haya sido desautorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y ni siquiera menciona a Estados Unidos como interviniente en el conflicto. Por otra parte, no recoge dos declaraciones de las Cámaras de Senadores y Representantes, respectivamente, que habían logrado amplias mayorías. Las mismas reafirmaban la vigencia del principio de solución de controversias y la legitimidad del Consejo de Seguridad para utilizar la fuerza. A la vez, reivindicaban la lucha para erradicar formas de tiranía, injusticia social, violencia terrorista y proliferación de armas de destrucción masiva. (Fernández Luzuriaga junio 2003)

Es claro que ambas decisiones encuadran con una visión sobre la inserción internacional del país que no recaba consensos en el sistema político nacional, ni en los demás Estados del MERCOSUR y privilegia las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

Finalmente, se destaca en el período la reacción del gobierno uruguayo al golpe de Estado que sufre el presidente venezolano Hugo Chávez, en abril de 2002. En un comienzo no se emite comunicado alguno, a la espera de los informes de la OEA. "Esta actitud, lejos de constituir un gesto de cautela, está acompañada de declaraciones públicas de Batlle criticando al gobierno de Chávez". La adhesión a la re-institucionalización surge luego de conocidos los pronunciamientos de la OEA, que aluden a la Carta Democrática Interamericana. Sin embargo, la Cámara de Senadores aprueba por unanimidad una condena al golpe de Estado. (Hernández Nilson 2009: 14)

III.2. *Los ejes centrales de inserción*

Las estrategias y acciones concretas sobre la inserción internacional del país en la administración de Jorge Batlle pueden agruparse en tres ejes centrales: las oscilaciones en la posición nacional dentro del MERCOSUR; la clara intención de lograr entendimientos comerciales con Estados Unidos; y el histórico reclamo de apertura de mercados a la Unión Europea. Un cuarto eje corresponde a los esfuerzos por la diversificación de mercados, que si bien es un lineamiento central de política exterior de la propuesta del Partido Colorado, se revela como una necesidad básica habida cuenta de la crisis en la región. Asimismo, y sobre todo en 2002 con la crisis financiera que soportara Uruguay, se desprende un quinto eje específico y coyuntural con el empeño por demostrar la sanidad de la economía doméstica ante los organismos internacionales de crédito.

Con relación a la diversificación de mercados, cabe destacar: el viaje presidencial a China; la reapertura del mercado ruso a las carnes uruguayas y la culminación de un proceso de pago de una deuda rusa de US$ 20 millones; las significativas ventas de arroz y productos laneros a Irán. Sin embrago, la crisis interna también complicó esta tarea de diversificación, con restricciones en los presupuestos asignados al Servicio Exterior que supuso, entre otras consecuencias, los cierres de las embajadas en Bulgaria, Hungría, Corea y Malasia y del consulado en Hong Kong, según el canciller Opertti por desproporción entre lo invertido y lo obtenido en materia comercial[20].

El seguimiento sobre la inserción internacional muestra, lateralmente, una estrategia de Jorge Batlle, desarrollada sobre todo en el año 2002, por cultivar y expandir una imagen de la economía nacional frente a los organismos financieros internacionales, particularmente el FMI. En este quinto eje específico y coyuntural, se presentó a la economía nacional como saneada, víctima de crisis y decisiones de Brasil y Argentina, y desplegada por un país históricamente dispuesto a cumplir las obligaciones asumidas. (Fernández Luzuriaga 2003)

Oscilaciones frente a un MERCOSUR en crisis

El propio discurso de asunción de Jorge Batlle hace una ponderación clara del peso del MERCOSUR: valorando su avance en "pocos años"; proponiendo su ampliación; abogando por su apertura al mundo, y ordenado por una Secretaría Técnica y por soluciones arbitrales. Paso seguido, habla de incorporarlo a otras naciones de América para cumplir la "vocación de unidad heredada de nuestros grandes libertadores" con un mercado formidable desde Alaska hasta Ushuaia[21].

En el segundo semestre del año 2001, a Uruguay le tocó ejercer la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR. No sólo dicho ejercicio culminó sin grandes avances para la agenda del bloque, sino que todo 2001 estuvo signado por decisiones unilaterales e inconsultas de Argentina y Brasil, en medio de una grave crisis económica que afectaba a la región. Es así que como balance de su Presidencia Pro-Témpore, Jorge Batlle sentenció tres conceptos básicos para el futuro del proceso de integración: mantener muy firme la acción conjunta; avanzar en la construcción institucional; profundizar la coordinación de políticas macroeconómicas. En el primer concepto básico, Uruguay plantea su intención de negociar acuerdos comerciales en forma individual y no bajo el formato 4+1, vigente desde junio del año 2000. Con relación al segundo concepto básico, la construcción institucional del bloque, el presidente uruguayo opinaba que la creación de la Secretaría Técnica aseguraría una función

(20) Reportaje, El País 5 de diciembre de 2002.

(21) "Texto de la Alocución de Jorge Batlle ante la Asamblea General del Poder Legislativo". Documentos. Radio El Espectador. Montevideo. 3 de marzo de 2000 http://www.espectador.com, consultada en julio de 2000.

medular para el funcionamiento normal del MERCOSUR[22]. Por último, en el concepto básico de coordinación macroeconómica, Jorge Batlle consideró que el momento era crucial para dar "un nuevo impulso", que calificó de fundamental para consolidar la evolución del bloque subregional[23].

En marzo del año 2002, el presidente uruguayo alerta sobre el estancamiento comercial por el cual atravesaba el MERCOSUR, debido a la devaluación de Brasil de 1999 y las crisis institucional de Argentina de 2001. Afirma que el país no tiene otra posibilidad de crecer a no ser que ordene sus exportaciones fuera del bloque.[24]

Más allá de mantener relaciones "de todo tipo" con Argentina, Brasil y Paraguay, Batlle ha expresado en varias oportunidades que se debía imitar a Chile, país que exhibe negociaciones avanzadas con Estados Unidos y acuerdos con México y la Unión Europea. (18 de mayo de 2002, en el contexto de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea - América Latina y el Caribe de Madrid).[25] Respecto al MERCOSUR, lo define como unidad política, cultural e histórica, "que puede ser una formidable unidad económica" con reglas claras y respetadas por sus socios, e integrada al mundo. (Mediados de noviembre de 2002, al finalizar la XII Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno de América Latina, España y Portugal, en República Dominicana).[26]

Finalmente, el ministro de Relaciones Exteriores Didier Opertti, en este primer eje, si bien es coincidente con el presidente de la República en cuanto al posicionamiento del país en el MERCOSUR, insta a no confundir la crisis económica regional con el necesario avance institucional del bloque, considerando su componente político, por el que se mantiene en pie. Lo define como "una grifa que forma parte de una manera de encarar la negociación internacional". Puntualmente, en relación con el Protocolo de Olivos, el canciller uruguayo explicó las bondades del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR y calificó a la Secretaría Técnica como "una vieja aspiración nuestra" que se podrá instrumentar en el corto plazo, luego de los avances de la reunión de Olivos[27].

En las relaciones bilaterales de Uruguay con Brasil, en abril de 2002, se inicia un mecanismo para hacer realidad un antiguo objetivo de la Cancillería uruguaya:

(22) Los presidentes de los cuatro países del MERCOSUR, Bolivia, Chile y el presidente electo de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en calidad de invitado, avanzarían en esta meta, el 6 de diciembre de 2002 en la capital brasileña, en una cumbre marcada por la intención de un fortalecimiento institucional, bajo el incentivo de las posiciones del gobierno que asumiría en Brasilia.

(23) Búsqueda 22 de diciembre de 2001 y Tiempos del Mundo 22 de diciembre de 2001.

(24) En declaraciones a su llegada de un viaje a Nueva York, el presidente Batlle describió la situación de estancamiento comercial del bloque y califica como imposible una idea sugerida por el gobierno brasileño de acordar sobre una moneda común. Últimas Noticias 27 de marzo de 2002.

(25) El País 19 de mayo de 2002, El Observador 19 de mayo de 2002 y Últimas Noticias 20 de mayo de 2002.

(26) El País 17 de noviembre de 2002 y El País 18 de noviembre de 2002.

(27) Últimas Noticias 1º de marzo de 2002.

cimentar la integración en una plataforma de políticas de frontera[28]. En efecto, se lanzó la "Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo", conformando grupos de trabajo en áreas como: salud; policial y judicial; educación, y medio ambiente. En materia directa de desarrollo, se convino solicitar asistencia técnica a organismos, como el BID, para obtener fondos no reembolsables destinados a estudios sobre diagnóstico de oportunidades en áreas como pecuaria, forestal, energética y del aprovechamiento de la Laguna Merín. Como símbolo de la importancia asignada al foro, se creó un portal único de fronteras en las páginas Webs de las cancillerías. A fines de agosto, en este contexto, los presidentes Jorge Batlle y el visitante Fernando Henrique Cardoso firmaron un acuerdo sobre "Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Naturales Fronterizos Uruguayos y Brasileños".

Estados Unidos, el Socio a Privilegiar

Desde instancias previas a su asunción, Jorge Batlle dejó claro, en reiteradas ocasiones, que priorizaría los acuerdos con Estados Unidos en su estrategia de inserción internacional, por sobre tendencias de la política exterior uruguaya más orientadas hacia la subregión y, eventualmente, a la Unión Europea o a países integrantes de esta. El acontecimiento paradigmático estuvo en la Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001. Allí, Batlle pidió el respaldo de los países americanos para que el mandatario estadounidense obtuviera el *fast track,* en tratamiento en el Congreso del país del norte. Esto motivó una invitación del presidente de Estados Unidos George W. Bush a Washington con una agenda que incluía la posibilidad de aumentar ciertos cupos de exportación, un acuerdo bilateral comercial y la marcha del ALCA. En noviembre de ese año, Batlle volvió a Washington para entrevistarse con el vicepresidente Dick Cheney, estableciendo la necesidad de negociar con bases más concretas.

En la reunión Batlle-Bush en Estados Unidos, en febrero de 2002, los presidentes de Brasil y Chile, Fernando Henrique Cardoso y Ricardo Lagos, respectivamente, se comunicaron con Batlle para conocer el avance de las negociaciones. A partir de esto, el presidente uruguayo expresó que "Brasil tiene las mismas necesidades... de buscar nuevos mercados (por eso) apunta a México y a China y me parece muy bien. Nosotros apuntamos a Estados Unidos"[29].

Esta política de acercamiento marca un hito con la asistencia de US$ 1500 millones que Estados Unidos brinda a Uruguay, en agosto de 2002, a manera de préstamo puente en la crisis financiera.

(28) Una investigación del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales muestra cómo, en sus primeros cien días de gestión, Ramos estableció un principio de trabajo: una buena política de integración comienza con buenas políticas de fronteras. Wilson Fernández Luzuriaga (1998): *Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración,* Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo Nº 37.

(29) El Observador 12 de febrero de 2002 y El Observador 15 de febrero de 2002.

El 11 de abril de 2002, con la presencia de los embajadores estadounidense en el país, Martín Silverstein, y Hugo Fernández Faingold, el canciller interino, Guillermo Valles suscribió un acuerdo con la Representante Adjunta de Comercio para el Hemisferio Occidental, Regina Vargo. Allí, se establece la Comisión Conjunta Uruguay-Estados Unidos sobre Comercio e Inversión como foro específico para debates de políticas, encargada de fortalecer las relaciones de comercio e inversión y elaborar e implementar una agenda de trabajo en asuntos de interés común. La Comisión, que se reunirá al menos una vez al año, comenzaría a funcionar en Washington, 60 días después. La esperanza del gobierno radicaba en que el acuerdo es muy similar al que firmaron Chile y Estados Unidos, y que avanzara hacia una zona de libre comercio.

Como producto de esta Comisión, surge el Tratado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América Relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TRPI), suscrito en Montevideo, el 25 de octubre de 2004, y enviado a la aprobación parlamentaria, con vistas a la ratificación por parte del Poder Ejecutivo, el 22 de febrero de 2005. La ratificación del Tratado pasó a la agenda del nuevo gobierno.

Unión Europea: nuevos reproches, históricos reclamos

En el período de transición, la Ronda del Milenio de la OMC –Seattle, Estados Unidos a fines de noviembre de 1999– le brinda a Jorge Batlle la posibilidad de ocuparse de un tema que, en materia de política exterior, fue una de sus principales preocupaciones: el proteccionismo de productos agrícolas en el comercio internacional. Declara que ante el "camino ciego" que emprendió la Unión Europea en la OMC, Uruguay tiene que buscar "la mayor integración posible en el plano continental" e "ir pensando en acuerdos comerciales con otros países". En este sentido considera al ALCA como una alternativa latente en el entendido de que el próximo gobierno de Estados Unidos acelerará el *"fast track"*, destacando a su vez el compromiso alcanzado con México[30].

Todavía, como presidente electo, Jorge Batlle tiene oportunidad de enviar directamente un mensaje contra los subsidios de productos agrícolas, en una entrevista con el embajador de Francia en Uruguay Thierry Reynard, motivada por el malestar de la representación francesa por expresiones de Batlle en campaña electoral, responsabilizando a Francia por la exclusión del tema agrícola en la Ronda del Milenio y reprochándole la venta de "cebada regalada" a Brasil, dejando a agricultores uruguayos sin trabajo[31].

(30) El Observador 4 de diciembre de 1999.
(31) El Observador 27 de enero de 2000.

Confirmado las opciones elegidas por Jorge Batlle, cabe terminar este apartado con expresiones vertidas en rueda de prensa por el lanzamiento de un fondo para el fortalecimiento de la actividad lechera, el 27 de diciembre de 2002. El presidente uruguayo consideró más cercano un acuerdo comercial con el NAFTA que con la Unión Europea. Su argumento central fue que la Unión Europea totalizaría, en un mediano plazo, 27 miembros, y no hay razón para pensar que Uruguay ocupará "un lugar preferido en ese gran encuentro de naciones europeas" que tiene como apremiante el tema de la emigración desde África(32).

Finalmente, se debe concluir que la conducta del Canciller apuntaló la crítica del presidente a la política europea de subsidios, con intervenciones en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU de Monterrey de marzo de 2002. Asimismo, en setiembre del mismo año, en la Asamblea General de Naciones Unidas, Didier Opertti instó a los países ricos a evitar "duplicidades" hablando de impulso al libre comercio, mientras protegen sus mercados "con prácticas discriminatorias"(33).

IV. LA IZQUIERDA EN EL GOBIERNO

IV.1. *Contextos y respuestas*

El sistema político uruguayo revela, para el período de gobierno 2005-2010, no sólo el hecho inédito del acceso del Frente Amplio, con la presidencia de Tabaré Vázquez, sino además haberlo logrado con mayorías parlamentarias. Los resultados de la elección nacional de octubre de 2004 muestran que el Encuentro Progresista -Frente Amplio-Nueva Mayoría(34) obtuvo el 50,45% del electorado. A su vez, el Partido Nacional consiguió 34,30 % de las adhesiones ciudadanas, el Partido Colorado 10,36% y el Partido Independiente 1,84%. La cantidad de bancas obtenidas por el Frente Amplio fue de 16 en 30 senadores (más el vicepresidente de la República) y 52 en 99 representantes nacionales. Al Partido Nacional, le correspondieron 11 senadores y 36 representantes nacionales, al Partido Colorado 3 y 10, y al Partido Independiente un solo representante nacional.

Este mapa político "hizo que, en la agenda de instalación, no adquiriera prioridad, por primera vez desde 1985, la negociación en la búsqueda de estabilidad, gobernabilidad, consensos o coaliciones… (pero no fue suficiente impedimento) para que el Frente Amplio intentara ampliar la base de consenso en política exterior, fiel

(32) El Observador 30 de diciembre de 2002.

(33) El Observador 14 de setiembre de 2002 y El País 18 de setiembre de 2002.

(34) En diferentes instancias procesadas en órganos de conducción partidaria, transcurridas en los años 2005 y 2006, se produjo la incorporación al Frente Amplio de los otros sectores que conformaban el Encuentro Progresista y la Nueva Mayoría. Actualmente, se denomina Frente Amplio a toda la coalición de izquierda.

a sus bases programáticas donde abogaba por una política exterior de Estado. Así, durante el mes de febrero de 2005, la coalición de izquierda llegó a un acuerdo con las restantes fuerzas políticas con representación parlamentaria en tres áreas: política exterior, economía y educación. El documento obtenido del consenso en política exterior, se tituló 'Definiciones, Principios y Lineamientos de la Política Internacional'. Los acuerdos en las tres áreas fueron dejados a un lado, a raíz del desentendimiento en la coparticipación de los partidos de oposición en los órganos directrices de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados." (Fernández Luzuriaga Marzo 2007: s/n, sitio web)

Tabaré Vázquez optó por un gabinete de ministros funcional a una estrategia simple de gobernabilidad. Los líderes sectoriales o "cabeza de lista"[(35)] fueron designados ministros, con la sola excepción del líder de Nuevo Espacio Rafael Michelini. Reinaldo Gargano fue nombrado Canciller, en tanto líder sectorial del Partido Socialista del Uruguay del propio Vázquez. Cabe acotar que su nombramiento fue uno de los últimos en conocerse, a pesar de manejarse desde antes de la campaña electoral, por tratarse de un histórico integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, la que llegó a presidir.

La gobernabilidad pasaba por asegurar la disciplina, en un partido de gobierno con mayoría parlamentaria, dificultando el recurso de los sistemas políticos de sustituir ministros como fórmula de descompresión de conflictos. La destitución de un ministro, en este esquema de funcionamiento, podía devenir en una crisis del gabinete ministerial, automáticamente trasladable al Poder Legislativo. El gabinete ministerial fue la instancia primaria y definitoria de la negociación, en un esquema que dejó afuera los grupos extraparlamentarios del Frente Amplio, la llamada izquierda radical, desde donde llegaron los principales cuestionamientos a los primeros años del gobierno.

En marzo de 2008, Reinaldo Gargano es sustituido por el, hasta entonces, secretario de la Presidencia de la República Gonzalo Fernández. El nuevo canciller había tenido un papel importante en materia de política exterior. Cabe distinguir sus roles como negociador en temas comerciales con Estados Unidos, encabezando el equipo negociador uruguayo que firmara el TIFA (Trade and Investment Framework Agreement)[(36)], y en el conflicto con Argentina por la instalación de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay, representando al presidente de la República, en varias instancias como en la misión de facilitación de la corona española[(37)].

(35) Expresión que alude a la primera titularidad de las respectivas listas a la Cámara de Senadores en la elección 2004.

(36) Acuerdo Marco de Inversiones y Comercio.

(37) Su cercanía a Tabaré Vázquez se verificó desde que este asumiera la Presidencia del Frente Amplio. A pesar de ser miembro del Comité Central del Partido Socialista, al momento de la designación, y de haber integrado listas en elecciones nacionales, su función fue siempre la de asesorar directamente a Vázquez, siendo su representante en la Comisión para la Paz –sobre desapariciones forzadas y violaciones a los derechos humanos en la dictadura militar (1973-1984)– instalada por el presidente Jorge Batlle, el 9 de agosto de 2000.

Las sustituciones que operaron en seis ministerios cierran el ciclo de la gobernabilidad con los "cabeza de lista", metodología necesaria, según expresiones del propio Tabaré Vázquez, para generar un equipo de trabajo que consolidara la acción gubernamental desde bases sólidas, y opción tomada "sabiendo que se debilitaba la fuerza política"[38].

Como se podrá deducir de los apartados subsiguientes, sobre los ejes de inserción del gobierno, y siempre en "riesgo de un marcado esquematismo, se puede decir que en los primeros tres años de gobierno del Frente Amplio convivieron y pujaron dos corrientes con relación a la inserción internacional del Uruguay. La primera impulsada por el ex canciller Reinaldo Gargano priorizaba al MERCOSUR –y al MERCOSUR ampliado– como primera plataforma ineludible para lanzar estrategias de inserción que comprendieran en primer término el espacio latinoamericano, aprovechando la oportunidad histórica de coexistencia de gobiernos con similares pilares ideológicos. La segunda corriente era liderada por el equipo económico de gobierno, encabezado por el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori, y podría definirse como aperturista, crítica del funcionamiento del MERCOSUR actual, lo que derivó en negociaciones con distintos países, incluyendo las relativas a la firma de un TLC con Estados Unidos de América, en el año 2006". (Fernández Luzuriaga 2008: 6 y 7)

En lo sustancial, las expectativas sobre la gestión de Gonzalo Fernández se centraron en: reducción del componente ideológico; reimpulso de una inserción internacional marcada por la apertura de mercados para las exportaciones, sin limitaciones, y ampliación de la base consensual a partir de un relacionamiento fluido con el sistema político. (Fernández Luzuriaga 2008: 3, 31 y 32)

IV.2. *Los ejes centrales de inserción*

Tanto en el período de transición como en los primeros días del gobierno quedó marcada la imposibilidad de la nueva administración de ampliar la base de consenso en política exterior, aun en niveles mínimos como los del acuerdo firmado en febrero por todas las fuerzas políticas. Con la carga de no dar cumplimiento a una de sus propuestas preelectorales básicas, el establecimiento de una política exterior de Estado, la inserción internacional quedó básicamente "libretada" en torno a desvanecer la estrecha relación del gobierno uruguayo con Estados Unidos y de reforzar la apuesta a la región, con el MERCOSUR como primera e ineludible plataforma de salida.

Fuera de estos dos ejes, la inserción internacional propuesta y materializada por este gobierno presenta dos grandes interrogantes. La primera es el futuro de la UNASUR, como proyecto esencialmente político, donde se advierten juegos de equilibrio de poder, protagonizados en el presente por Brasil y Venezuela. La segunda es el escenario post estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha en la

(38) Búsqueda 14 de febrero de 2008.

OMC y los desafíos que plantea a Uruguay, en forma individual y como miembro del MERCOSUR. La creación de la UNASUR, el 23 de mayo de 2008, fue cubierta sólo formalmente por el gobierno uruguayo, con la ausencia en la cumbre de Brasilia de Tabaré Vázquez. Su sustituto, el vicepresidente Rodolfo Nin Novoa y Gonzalo Fernández la describieron meramente como "un espacio de reflexión política para tratar de limar las diferencias socioeconómicas que existen en los países de América del Sur, que es el continente que distribuye peor la riqueza", sintetizando proyectos de integración en curso como MERCOSUR y CAN, según expresiones de Nin Novoa. El canciller se limitó a comentar la idea de Brasil de crear, en el ámbito de la UNASUR, un Consejo de Defensa(39).

Finalmente, las giras presidenciales de 2008, con Gonzalo Fernández como canciller, trasuntan grandes dosis de pragmatismo con referencia a las estrategias de inserción internacional. A modo de ejemplo se mencionan dos de ellas. Mientras la primera marcó un hito histórico con la inédita visita de un presidente uruguayo al líder de la revolución cubana, Fidel Castro, sucedido en el cargo por su hermano Raúl, también muestra avances con países como Panamá y México, economías de mercado y vinculadas mediante tratados comerciales con Estados Unidos(40). La segunda gira, con el subsecretario Pedro Vaz, en sustitución del canciller, mostró un intento de acercamiento a Israel y Corea del Sur, revelando nuevamente una estrategia pragmática, ya que, históricamente, el Frente Amplio tuvo posturas críticas frente a ambos países, e incluyó una visita a la OMC. En Ginebra, Tabaré Vázquez se reunió con el director Pascal Lamy, manifestándole su preocupación por el fracaso de la Ronda de Doha y reafirmando la posición contraria a subsidios a las exportaciones agrícolas y otras trabas que aplican los países desarrollados(41).

MERCOSUR y el "Arco Virtuoso"

Horas antes de asumir, Reinaldo Gargano ilustraba claramente su concepción sobre el significado y el alcance de la plataforma de inserción primordial del gobier-

(39) Crónicas 30 de mayo de 2008.

(40) Con Cuba, se exploró la posibilidad de transferir tecnología y vender carne, leche y arroz, teniendo en cuenta su déficit alimentario. Con Panamá, se firman acuerdos de inversión, intercambio comercial y cooperación en políticas públicas (destacándose los referentes a la administración de puertos, cooperación agropecuaria, colaboración cinematográfica y un tratado de extradición). Con México, la cancillería intentó negociar un memorando de entendimiento.

(41) En Israel, se presentó a Uruguay ante empresarios locales como puente en la región y candidato a inversiones en: ciencia y tecnología; agroindustrias, minería, comunicaciones, logística, e informática; se anunció la creación de un fondo de inversión binacional para emprendimientos industriales y la firma de un acuerdo de cooperación en investigación científica. En Corea del Sur, los logros que se acredita el gobierno pasan por: la inmediata redacción de un tratado de protección y promoción de inversiones con el objetivo primordial de evitar la doble tributación; la firma de un acuerdo de cooperación en materia de pesca; la firma de un memorando de entendimiento sobre cooperación forestal, y un acercamiento para abrir el mercado cárnico.

no: "Hay un arco virtuoso con Lagos en Chile, que pasa por Kirchner en Argentina, por Da Silva en Brasil, por Vázquez en Uruguay, por Venezuela con la política social de Chávez… ese arco virtuoso se da porque hay un modelo neoconservador que ha hecho polvo la realidad sudamericana"… "En un continente de 400 millones de habitantes hay 200 millones de pobres, lo que es un insulto a la inteligencia, es casi un delito de lesa humanidad, especialmente en un continente que es el más rico del planeta". Por esto mismo "Uruguay buscará impulsar la Comunidad Sudamericana de Naciones, que si bien aún no es un hecho concreto y no tenemos organicidad, es de todas formas una coyuntura nueva en América Latina, que creo no se da desde tiempos de la independencia"(42).

El 20 de junio en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, de Asunción del Paraguay, Tabaré Vázquez asume la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR y enuncia doce puntos de profundización del bloque, no sólo abarcadores del ámbito institucional. Concluye exhortando a "llenar de ciudadanía al MERCOSUR", ya que: "No hay integración económica sin integración social. No hay sociedad sin ciudadanía"(43).

El mayor logro que el gobierno uruguayo exhibirá, se concreta en la ampliación del MERCOSUR. La decisión se comunicó en la XV Cumbre Iberoamericana, en Salamanca, en el mes de julio de 2005. El alcance que se imaginó con la iniciativa, se revela el 19 de octubre, cuando tras reunirse con su colega italiano, Carlo Azeglio Ciampi, Tabaré Vázquez estimó que el ingreso de Venezuela al MERCOSUR "equilibrará las asimetrías" en el bloque(44). Esta explicación es la que Vázquez reitera en una entrevista solicitada por una delegación del Partido Nacional, encabezada por el presidente de su directorio, Jorge Larrañaga, pero agregó que recorriendo esta dirección, alentó como presidente Pro-Témpore, al presidente de México Vicente Fox a asociarse al bloque(45).

La Venezuela del presidente Hugo Chávez también significó un aliado en el terreno bilateral. Entre varios acuerdos, se destacan los encaminados entre ANCAP y Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) que permiten a Uruguay: importar petróleo con precios y formas de pago convenientes en momentos de un alza sostenida en sus precios; solucionar el problema de la empresa Sol Petróleo a través de la cual ANCAP invertía en Argentina, y adquirir el derecho de explotación de una parte de un pozo petrolífero en la Cuenca del Orinoco. Otros acuerdos se materializaron con la compra del banco cooperativo uruguayo COFAC por el venezolano Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES), inversiones en infraestructura,

(42) La República 1º de marzo de 2005.

(43) "Palabras del Presidente de la República Tabaré Vázquez durante la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Asunción". Junio, 2005.
http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2005/06/2005062007.htm., consultada en junio 2006.

(44) La República 20 de octubre de 2005.

(45) Últimas Noticias 17 de noviembre de 2005.

y asistencia en educación. Sin embargo, el nivel de compromiso que Uruguay asumió en el proyecto de la señal televisiva regional Telesur, impulsada por Venezuela, no tuvo la fuerza que esperaba ese gobierno. Entre otros gestos, el gobierno solicitó que se quitara toda mención al Estado uruguayo, hasta tanto el proyecto no obtuviera aprobación parlamentaria, ante demandas de los partidos políticos opositores. De igual manera, atenuando el estrechamiento de las relaciones bilaterales, el gobierno uruguayo no aceptó la propuesta de afrontar la deuda con los organismos multilaterales de crédito con fondos aportados por Venezuela, a diferencia de lo ocurrido con el gobierno argentino. (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson 2006: 143 y 144)

En este eje, el mismo 1º de marzo de 2005, el gobierno uruguayo reanudó relaciones diplomáticas con Cuba. Desde esta nueva realidad, el canciller Reinaldo Gargano llega a manifestar su voluntad de consensuar a nivel del MERCOSUR el ingreso del país caribeño. Sin embargo, el 31 de marzo, tiene que comparecer ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes y manifestar categóricamente que Cuba no podía ser miembro del MERCOSUR, debido a la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia, ni Estado asociado por una resolución posterior del Grupo Mercado Común. Más allá del peso político y simbólico que el gobierno atribuyó a este vínculo bilateral, se concretó un aumento de comercio –con una mejora en la balanza comercial uruguaya–, el intercambio técnico y educativo, y la participación en la llamada "Operación Milagro", en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA, impulsada por Venezuela, Bolivia y la propia Cuba). En la "Operación Milagro", Uruguay se benefició de un programa que permite a nacionales de bajos recursos someterse a operaciones oftalmológicas. (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson 2006: 143)

En un plano estrictamente institucional, pero como parte de una alianza política entre Estados que trascendiera la dimensión de una integración exclusivamente comercial, el gobierno uruguayo adelantó, ya en su primer año, su posición favorable a la creación del Parlamento del MERCOSUR, con una conformación mediante votación directa de los ciudadanos y una representación respetuosa de las asimetrías entre los países, pero evitando que uno de ellos tenga más delegados que los restantes en conjunto.

En este esquema, el gobierno uruguayo tropezó con dificultades en su círculo prioritario de inserción: los socios mayores del MERCOSUR. El gobierno brasileño dejó de lado su liderazgo regional con la crisis interna del 2005, provocada por la red de corrupción que operaba para obtener mayorías parlamentarias y radicaba en el entorno más estrecho del presidente Luiz Inácio Lula Da Silva. Tampoco asumió roles de liderazgo o mediación en el conflicto entre Argentina y Uruguay por las plantas de celulosa, aduciendo en todo momento el carácter bilateral del diferendo. Con Argentina, si bien los primeros meses de gobierno fueron de pleno entendimiento, operando sobre todo en cooperación en materia de derechos humanos, la relación comenzó a

deteriorarse a partir de que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto argentino decidiera apoyar la oposición del gobierno de la provincia de Entre Ríos a la instalación de las plantas. La situación con el gobierno del presidente argentino Néstor Kirchner llegó a puntos de tensión inusitada.

Los desentendimientos con los socios mayores tienen un sintomático episodio con las candidaturas a la Dirección General de la OMC y a la Presidencia del BID, en el año 2005. El apoyo tardío de Brasil, luego de presentar su propio candidato, al uruguayo Carlos Pérez del Castillo en la OMC, recibe una respuesta en la votación de Uruguay al colombiano Luis Alberto Moreno en el BID, en perjuicio del candidato brasileño João Sayad. El apoyo a Moreno es una clara apuesta del ministro de Economía Danilo Astori y un mensaje amigable a Estados Unidos quien respaldó fuertemente al colombiano.

Pero, sin duda, el diferendo más grave del período lo constituyó el intento del gobierno argentino de impedir la instalación de las plantas de celulosa. Los argumentos de Argentina se centran en el incumplimiento del gobierno uruguayo a las normas sobre consulta e información del Tratado del Río Uruguay, firmado entre ambos ribereños, y en los efectos contaminantes de las plantas. Uruguay afirma que las normas sobre consulta e información fueron cumplidas y hubo aceptación del gobierno argentino, asegurando precauciones para evitar los efectos contaminantes. El tema fue llevado por Argentina a la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, pero "las acusaciones cruzadas a varios niveles entre los gobiernos de los países vecinos han provocado una crisis que claramente no será superada por el fallo judicial y cuyas dimensiones requerirán para su solución de un gran esfuerzo por parte de la diplomacia de ambos países". (Ferro Clérico Diciembre 2006: 129)

La asunción de Gonzalo Fernández mostrará a un canciller con un discurso tendiente a irradiar certidumbres sobre inserción internacional. El 27 de marzo de 2008, en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, asegura que en su gestión se procurará un "sinceramiento" para poder ejecutar una política seria de integración en el MERCOSUR, "zona de libre comercio atípica y tan perforada que los juristas la llamaríamos 'sui géneris'"[46]. Cabe destacar dos conclusiones de esta comparecencia. La primera es que sus definiciones no pueden causar grandes disensos en el sistema político nacional al promover una inserción internacional amplia donde se vaya "al fortalecimiento del MERCOSUR, a la potenciación de (su) Secretaría", pero a la vez a la concreción de "acuerdos comerciales y apertura de mercados en todos los lugares donde sea posible…". La segunda conclusión es el reconocimiento expreso de que la inserción internacional del país no es "sólo comercial, sino que también debe ser política"[47].

En cuanto a Venezuela, Gonzalo Fernández dejó claro el intento del gobierno por consolidar las relaciones económicas y comerciales, no manifestándose sobre las duras críticas de la oposición política. Esto puede evaluarse desde la designación

(46) Búsqueda 3 de abril de 2008.
(47) Búsqueda 3 de abril de 2008.

de Daniel Martínez en el Ministerio de Industria, Energía y Minería, quien venía de presidir ANCAP, empresa protagonista en negociaciones y acuerdos con Venezuela, y la designación como su sustituto de Raúl Sendic, quien era vicepresidente del ente estatal. Pero también es deducible desde el diálogo del canciller con los líderes de los partidos opositores, a principios de mayo de 2008, donde expresó su preocupación por la no concreción de intercambios ya acordados con Venezuela; desde el viaje del subsecretario de Relaciones Exteriores Pedro Vaz para entrevistarse con el canciller venezolano Nicolás Maduro, por esa misma preocupación, y desde las manifestaciones de Sendic sobre la concreción de emprendimientos binacionales con la compra de un 15% más de acciones de ALUR por parte de PDVSA y el trabajo de la Petrolera del Cono Sur en Argentina (propiedad de ANCAP y PDVSA) en el proyecto de comercializar coque en toda la región.

Pero la asunción de Gonzalo Fernández mostró un esfuerzo de inserción por fuera del "arco virtuoso". En efecto, el mensaje gubernamental más fuerte de inserción internacional, lo constituyó la identificación con el modelo chileno. La visita de la presidenta de Chile Michelle Bachelet constituyó "el augurio más intenso y extenso de estrechamiento de vínculos bilaterales, pero además de identificación política e ideológica". Lo afirmado se evidencia con apelaciones simbólicas al derrocado presidente chileno Salvador Allende; con fuertes compromisos contra la desigualdad social; con la búsqueda de acuerdos comerciales con países en el mundo –incluido Estados Unidos– siempre que satisfagan los intereses nacionales. "Esto hace a un acercamiento con un modelo disonante al promovido por el presidente venezolano Hugo Chávez, y más cercano a los posicionamientos del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva". (Fernández Luzuriaga 2008: 30)

El período estudiado, en este documento, finaliza con la presencia de Tabaré Vázquez en la XXXVII Cumbre del MERCOSUR en Asunción, donde asumiría, el 24 de julio de 2009, nuevamente y por última vez en su período de gobierno, la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR, criticando nuevamente la bilateralidad del proceso y las restricciones al comercio al interior del bloque. Durante la presidencia, Uruguay quiere avanzar en cinco áreas, según un documento oficial a modo de agenda. La primera comprende las negociaciones con "terceros con contenidos comerciales relevantes", calificando como de "hecho grave" que no se concreten por disensos en el bloque. La segunda área refiere a la eliminación de las restricciones "insostenibles" en el comercio intrazonal, estableciendo disciplinas para la aplicación de nuevas restricciones. La tercera hace a la eliminación del doble cobro del AEC, sin dejar de "atender adecuadamente las sensibilidades de los socios", en alusión a Paraguay que no quiere perder renta aduanera. La cuarta refiere a las asimetrías y la necesidad de Uruguay de recibir una prórroga en el régimen de admisión temporaria. La quinta y última área refiere a definir proyectos estratégicos[48].

(48) El País 25 de julio de 2009.

Por otro lado, en el marco de la Cumbre, los cancilleres paraguayo, Héctor Lacognata, boliviano, David Choquehuanca, y uruguayo se reunieron para conversar sobre planes de trabajo y acciones futuras del mecanismo URUPABOL. Cabe agregar que ya se había concretado una reunión de cancilleres, con el mismo propósito, en setiembre de 2008 en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas. Asimismo, en la corta visita del presidente boliviano Evo Morales a Montevideo, el 13 de julio de 2009, se estampó un compromiso con Tabaré Vázquez para relanzar URUPABOL, como mecanismo de defensa coordinada de los intereses de los países más pequeños en el esquema MERCOSUR.

La presidencia Pro-Témpore de Vázquez, se desarrolla en un contexto de problemas comerciales y con un "bloqueo político" del gobierno argentino a los Fondos Estructurales destinados a Uruguay, con la no aprobación de los US$ 80 millones solicitados para la construcción de un intercambiador de energía eléctrica con Brasil, sin argumentos de orden técnico. El único aliciente que encuentra el gobierno es que Brasil se consolida como el principal destino de las exportaciones uruguayas(49).

Estados Unidos y sus tentaciones

Si bien la necesidad de marcar diferencias con el gobierno anterior encabezado por Jorge Batlle y el propio programa de gobierno del Frente Amplio realzaban el mandato de alterar la estrecha relación bilateral con Estados Unidos, el estancamiento del MERCOSUR terminó asentando a la potencia del norte como una alternativa a la inserción internacional, generando conflictividad en la interna del gobierno y del partido de gobierno.

El primer tema de debate lo deja instalado el gobierno de Batlle con la firma del TRPI. El gobierno encuentra en su agenda internacional la tarea de ratificarlo, sabiendo que cuenta con las mayorías parlamentarias para habilitar la ratificación del Poder Ejecutivo, pero también para no habilitarla. Dentro del gobierno y del partido de gobierno surge el reclamo de modificaciones como paso previo a la ratificación, promovidas por el propio canciller Reinaldo Gargano(50). El acuerdo, con modificaciones, se firmó simultáneamente a la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, los primeros días de noviembre de 2005. "Quizás la Cumbre sea el icono que muestra la actitud pragmática de Tabaré Vázquez con relación a la inserción internacional del

(49) Búsqueda 30 de julio de 2009.

(50) A mediados de marzo, Gargano declaraba al diario brasileño Valor Económico que Uruguay ya no tendría "un alineamiento automático con Estados Unidos y que el MERCOSUR pasaría a ser una prioridad para el país". En ese sentido, comenzó a adelantar cuestionamientos al TRPI, basado en que el país ya tenía una ley de protección de inversores. Además, cuestionó puntualmente la potestad al inversor de elegir el tribunal de disputas o controversias, incluyendo tribunales estadounidenses, y la posibilidad de que Estados Unidos retire los beneficios del tratado para el caso de empresas constituidas por capitales que tengan origen en un país con quien no tenga relaciones o tenga malas relaciones. El País 16 de marzo de 2005.

país, en particular, y la política exterior, en general. Mientras el presidente uruguayo se unió al bloque MERCOSUR + Venezuela, negándose a reanudar las negociaciones del ALCA, acordó y firmó con Estados Unidos las modificaciones al tratado de inversiones, mediando una breve reunión con Bush. A pesar de las manifestaciones violentas en Mar del Plata y en Montevideo contra cualquier forma de cooperación y/o integración con Estados Unidos, a pesar de que Reinaldo Gargano se mostró como opositor a la ratificación del tratado, el propio canciller terminó firmando con (el Director del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos Thomas) Sahannon el texto del nuevo acuerdo." (Fernández Luzuriaga 2007: 16 y 17)

El segundo tema de debate tiene que ver con la necesidad de mantener la posición privilegiada en tono al comercio bilateral que había dejado la administración anterior. Esta iniciativa debe verse encuadrada en una política generalizada de apertura y diversificación de mercados para las exportaciones. "Pero la especificidad de este caso radica fundamentalmente en un mayor interés del gobierno en las negociaciones con ese país, lo que se explica por una cuestión de escala de mercado, y en la notoriedad pública que adquiere en nuestra sociedad, debido a las diferencias en el componente ideológico de los dos gobiernos implicados. Este posicionamiento fue claramente liderado por el equipo económico de gobierno con muestras de reticencia por parte del Canciller Gargano. Sin embargo, en la política exterior *stricto sensu*, no se advierte un tratamiento sustancialmente distinto al que han tenido las relaciones con otros países(51). En este sentido se destacan las negociaciones comerciales con México, la búsqueda de inversores en Europa, y la intensificación de las relaciones con India y China. En conclusión, la relación con EE.UU. si bien es distinta a lo que podía preverse no se aparta de la desarrollada hacia otros países en la búsqueda de iguales ventajas comerciales." (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson 2006: 141)

El tercer tema de debate lo constituyó el ofrecimiento de Estados Unidos para firmar un TLC en el año 2006, lo que supone una asociación que excede la relación bilateral en pos de ventajas comerciales que se acaba de considerar. La respuesta negativa de Uruguay se procesó en dos ámbitos: el sistema político nacional y el MERCOSUR. En el sistema político nacional, la oposición extrema es representada por Gargano –quien logra alinear a su Partido Socialista– y por el Partido Comunista, liderado por la ministra de Desarrollo Social Marina Arismendi, en una confrontación con los ministros de Economía y Finanzas Danilo Astori e Industria, Energía y Minería Jorge Lepra. No tuvo efecto alguno que el presidente de la República se arrogara la condición de único vocero en el tema del TLC(52). En primer lugar, porque su orden

(51) De todos modos, desde la perspectiva de la política exterior de EE.UU., debe observarse que la iniciativa se enmarca en una estrategia generalizada de negociación de TLCs con países de Latinoamérica.

(52) El 14 de agosto de 2006, se emitió un comunicado oficial que decía "el Presidente de la República resuelve que, a partir del día de la fecha, se constituye en el único vocero sobre dicho tema", en referencia a la negociación. La situación derivó de una exposición mediática de Gargano, Astori, y Lepra. El comunicado puntualiza que Tabaré Vázquez podría designar a otra persona para cumplir ese rol.

fue acatada por todos como ministros, pero no como líderes sectoriales y, en segundo lugar, porque Vázquez no usó la potestad que impuso, mediante el comunicado, para explicar su posición, limitándose a laudar, rol característico de su política exterior durante el primer año de gestión. En el ámbito del MERCOSUR, Brasil se mostró "totalmente abocado a que Uruguay no realizara negociaciones comerciales bilaterales con EE.UU., acción que se inscribe plenamente en su intento por reposicionarse como líder regional." (Ferro Clérico 2006: 12)(53)

Al asumir Gonzalo Fernández queda clara su estrategia con relación a Estados Unidos, aventando cualquier posibilidad de negociación de un TLC y aprovechando al máximo las oportunidades que brinda el TIFA. Ese compromiso lo estampa ante una delegación del PIT-CNT, el 7 de marzo de 2005, a seis días de su asunción y ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, el 30 de mayo, cuando expresa: "Como es notorio, la fuerza política que está en el gobierno se ha manifestado en contra de la firma de un TLC", pero además recordando la posición del Congreso de Estados Unidos con mayoría del Partido Demócrata contrario a los TLCs(54). La manifestación del Frente Amplio a la que alude el ministro es el documento titulado "Inserción Internacional", aprobado en el V Congreso del Frente Amplio "Compañero General Líber Seregni", el 16 de diciembre de 2007.

Así, en un contexto político interno complicado en Estados Unidos, con un Congreso que enfría los TLCs firmados con países latinoamericanos en los preliminares de una campaña electoral, la Cancillería uruguaya plantea la necesidad de avance en el acceso de productos uruguayos al mercado estadounidense y avanza en la negociación bilateral para un acuerdo de garantías de los derechos de los trabajadores de ambos países, exigencia del Congreso de Estados Unidos para acuerdos con países de la región, desde que el Partido Demócrata ostenta mayorías parlamentarias, en 2007. En concreto, el 29 de abril, Gonzalo Fernández y la Secretaria de Estado Condoleezza Rice firman un acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica que establece un marco para facilitar intercambios de resultados de investigaciones científicas, con protección de los respectivos derechos de propiedad intelectual. En un tema tan sensible como la propiedad intelectual, Uruguay logra un trato calificado como compatible con los acuerdos internacionales firmados por el país y con menores exigencias que las que impone Estados Unidos a sus socios en los TLCs.

V. MIRADAS DESDE LA ACADEMIA

Como se adelantara en la Presentación de este documento, en esta sección se desplegará una ilustración sobre miradas de docentes e investigadores de la academia

(53) El canciller brasileño, Celso Amorín, en una visita a Uruguay, declaró que Brasil no es partidario de modificar las normas del MERCOSUR para dar más libertad de acción a sus integrantes en busca de acuerdos de libre comercio bilaterales fuera de la región.

(54) Búsqueda 5 de junio de 2008.

nacional referentes a la inserción internacional del Uruguay en este siglo XXI. Las reflexiones fueron divididas de acuerdo al énfasis que pone su respectivo autor en uno de los dos factores priorizados en el Marco Teórico: sistema político nacional y Sistema Internacional. Aunque resulte una obviedad, es de rigor puntualizar que ninguno de los autores deja de considerar ambos factores como determinantes de la inserción internacional del Uruguay. La clasificación básica sólo responde a los énfasis puestos por los académicos en uno u otro.

V.1. *Ponderando el sistema político nacional*

El Director General de Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores José Luis Cancela considera que la inserción internacional, desde sus orígenes, es un tema que está ligado a la propia viabilidad del Uruguay como Estado-Nación. La idea central es que la diplomacia uruguaya en el siglo XXI debe operar en un Sistema Internacional que se encuentra en profunda transformación, inestabilidad y cambio. A modo de ejemplo, Cancela hace referencia a elementos que caracterizan el contexto internacional: predominio de los temas referentes a la seguridad por sobre los del desarrollo, a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001; afirmación de la hegemonía norteamericana en los planos militar, científico y tecnológico; ascenso de Asia debido a los índices de crecimiento económico; dificultades de la Unión Europea para la consolidación política y el mantenimiento del Estado de Bienestar; y problemas de inserción de América Latina en la economía mundial, entre otros aspectos. En este contexto, el gran desafío para Uruguay es "… pensar una inserción internacional que haga posible asegurar su viabilidad nacional y el logro de estándares de crecimiento material y desarrollo social que le permitan convertirse en una nación próspera en el contexto de la globalización. Para esto, debe contar con un Ministerio de Relaciones Exteriores que fortalezca su papel coordinador, con una amplia y adecuada red de representaciones en el exterior…". (Cancela 2007: 14)

El docente-investigador del Instituto de Ciencia Política Daniel Chasquetti, se concentra en analizar las características del proceso legislativo en el período 2005-2007, presentando evidencia empírica sobre las acciones desarrolladas por el Poder Legislativo. En primer lugar, considera los determinantes políticos e institucionales que condicionan el proceso legislativo como ser: las prerrogativas constitucionales del Poder Ejecutivo; las reglas internas del Parlamento; la existencia o inexistencia de mayorías legislativas. En materia de política exterior, la iniciativa legislativa la tiene exclusivamente el Poder Ejecutivo, enviando el proyecto respectivo a la Presidencia de la Asamblea General para dar inicio a un procedimiento legislativo, donde intervienen las comisiones de Asuntos Internacionales de cada Cámara. Plantea dos hipótesis sobre la política exterior durante el actual período de gobierno. La primera de ellas sostiene que: "Bajo ciertas condiciones, las comisiones parlamentarias pue-

den transformarse en puntos críticos para la tramitación de las políticas públicas. En el estudio se muestra que la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados se ha transformado en un punto crítico (*veto point*) del proceso legislativo de la Política Exterior". (Chasquetti 2007: 98) La segunda hipótesis plantea que en el actual período de gobierno, la política exterior se ha tornado en un área de discusión de la agenda pública y algunos temas, como la relación de Uruguay con Venezuela o el MERCOSUR, dividen al sistema político. En tal sentido: "En el estudio se muestra que el discurso tradicional que se refiere a la Política Exterior como una política de consenso es un discurso falso". (Chasquetti 2007: 98) Los datos presentados revelan que los proyectos relativos a Venezuela y el MERCOSUR tienen mayores probabilidades de ser retrasados en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes. En tal sentido, Chasquetti argumenta que la voluntad del partido gobernante es determinante para proyectos de ley asociados a estos dos temas, exigiendo actuación coordinada y disciplina del partido de gobierno, a costo de sancionarlo mediante votaciones divididas. De esta manera, el Frente Amplio "logra sus objetivos, pero erosiona la idea tradicional (en particular en la izquierda)… que la Política Exterior es un tema donde el país puede construir grandes consensos: el discurso político y los hechos reales caminan por senderos diferentes". (Chasquetti 2007: 103)

El docente-investigador del Instituto de Ciencia Política Daniel Buquet, a partir de la *"Encuesta permanente de Elites"* que desde el año 2001 realiza su Instituto, presenta las opiniones de las elites uruguayas sobre política exterior. Los datos desplegados corresponden a resultados obtenidos en los años 2001 a 2005. La investigación realizada se basa en la aplicación anual de un formulario de encuesta a poco más de una centena de personas que pertenecen al estrato denominado como elite. Los atributos de las elites son: poder de decisión, nivel de información, capacidad de influencia en la opinión pública. Los resultados obtenidos revelan que la política exterior no puede verse como una política de Estado, sino como una política de fundamental discusión y divergencia en el sistema político nacional. En estos años en que se realizó el estudio, Buquet sostiene que: "Si bien hubo un tiempo, por ejemplo al inicio de la administración de Jorge Batlle… en que las elites uruguayas creían que era posible ponerse de acuerdo en temas de política exterior, a mediados de dicho período de gobierno esta idea comienza a desaparecer. Siguiendo esta evolución, al asumir el actual gobierno de Vázquez, la política exterior se convierte crecientemente en una cuestión de disputa ideológica, tanto entre los partidos como entre sectores al interior de los mismos". (Buquet 2007: 119) Estos datos hacen pensar en una creciente partidización de la política exterior, lo cual representa un cambio sustancial en lo que venía sucediendo en años anteriores.

El docente-investigador del Programa de Estudios Internacionales Wilson Fernández Luzuriaga analiza el proceso de toma de decisiones de la política exterior uruguaya en la administración de Tabaré Vázquez, utilizando como marco analítico de referencia el modelo propuesto por Roberto Russell sobre la toma de decisiones

en política exterior[55]. El autor destaca que en dicha administración el proceso de toma de decisiones presenta tres singularidades relevantes. La primera de ellas tiene que ver con la falta de antecedentes del Frente Amplio en la administración del Estado y las interrogantes de su modelo de inserción internacional. La segunda singularidad es el acceso a la administración del Estado de un gobierno con ideología de izquierda. La tercera, deriva de la mayoría parlamentaria del partido de gobierno. Respecto a la primera singularidad, lejos de una revisión de la política bilateral con respecto a Estados Unidos, la administración de Tabaré Vázquez "continuó con un estrechamiento de vínculos" como respuesta directa a la crisis por la que atravesaba el MERCOSUR. (Fernández Luzuriaga, Agosto 2007: 124) En relación con la segunda singularidad, la estrategia de inserción internacional priorizaba el MERCOSUR como primera plataforma de salida al Sistema Internacional; esta estrategia en principio se encontraba potenciada por la afinidad ideológica con los gobiernos de otros países de la región, conformando lo que el canciller Reinaldo Gargano denominó como "arco virtuoso"[56]. Para estudiar la tercera singularidad, Fernández Luzuriaga indaga la dinámica generada en el Poder Ejecutivo y en el partido de gobierno; la posibilidad de firmar un TLC con Estados Unidos y la posterior suscripción del TIFA, aportaron elementos para sostener que "las mayorías parlamentarias no generaron, por sí solas, caminos de entendimiento político para que primara la voluntad del Poder Ejecutivo". (Fernández Luzuriaga, Agosto 2007: 130)

Para el Director Académico del IASE Juan José Arteaga hay tres imaginarios histórico-culturales de la inserción internacional de Uruguay, que inciden en la visión histórica de la propia inserción: el latinoamericanista, el rioplatense y el universalista. La inserción internacional de Uruguay no está sólo determinada por el "aspecto económico-comercial"; debe reflexionarse también desde la "dimensión política, social y cultural". De ahí, la importancia de los imaginarios mencionados. (Arteaga 2007: 44) El imaginario latinoamericanista está basado en elementos compartidos: historia, religión, lengua, conformación racial, valores culturales diferentes a los predominantes en la tradición sajona (cultura hispánica y latina, heredera de la Grecia clásica). Sus antecedentes como imaginario se remontan a la gesta independentista y al *Ariel* de José Enrique Rodó. Más adelante, se hallan referencias en ideas de Alberto Methol Ferré, e iniciativas como la ALALC y la ALADI. El rioplatense o patriagrandista, se remonta al Virreinato del Río de la Plata y, luego, a los proyectos federalistas para la Cuenca Platense y la idea artiguista de Patria Grande, sin dejar de mencionar el variado uso que el prócer hizo del concepto para referir a la región, Sudamérica y América toda. En tanto imaginario, para Uruguay, su surgimiento se da con los historiadores nacionalistas que afilian al revisionismo: principalmente, Washington Reyes Abadie, pero también Roberto Ares Pons, Vivian Trías y Methol Ferré, quien plantea al MERCOSUR como

(55) "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas". (1990)

(56) La República 1° de marzo de 2005.

una actualización de dicho proyecto. El tercer imaginario, universalista, tiene origen más cercano, a inicios del silgo XX, en la propuesta batllista de una política exterior proactiva, que permita al país diferenciarse del contexto latinoamericano, estrechando lazos con Europa y Estados Unidos. Las políticas panamericanistas de José Batlle y Ordóñez y de Baltasar Brum abrevan de este imaginario.

Para el docente-investigador del Instituto de Ciencia Política y Rector del Instituto Universitario CLAEH, Romeo Pérez Antón**,** para comprender la importancia de la orientación en la elaboración de la política exterior hay que entender que entre las medidas concretas impulsadas por un partido político y su encuadre ideológico, están las matrices; construcciones teóricas orientadoras de elaboraciones de política pública, esquemas de referencia permanente que permiten dar líneas de acción eficaces, sujetas a racionalidad instrumental, donde los medios sean adecuados a los fines seleccionados y donde los fines discriminen los medios. "La matriz entonces no es tan abstracta como la ideología, como una formulación ideológica, y no es tan concreta como una gestión de política exterior". (Pérez Antón 2007: 106) Las diferencias entre las visiones de política exterior de los partidos no se desprenden sólo de divergencias ideológicas, sino también de distintas matrices. Ello hace que, en general, primen las políticas de partidos sobre las políticas de Estado. La comprensión de estas matrices heterogéneas es importante a la hora de analizar dos fenómenos en la política exterior uruguaya, sobre las que aquellas actúan, condicionándolos: negociación de acuerdos entre partidos y alternancia de partidos en el gobierno. Por un lado, la generación de acuerdos se va a ver influida por esa heterogeneidad, por lo que estos operan sobre productos diferentes, de fuentes diferentes. Por otro lado, las diferencias entre matrices distintas incidirán en el modo en que la alternancia de partidos en el gobierno hará que cada nuevo gobierno asuma el legado del anterior, sin desconocerlo, pero transformándolo.

El docente-investigador del Instituto de Ciencia Política Carlos Luján plantea que Uruguay debe mejorar la calidad de la política internacional. Entre una variedad de temas expuestos, con análisis y/o propuestas, se destacan tres: modelos del proceso decisorio; actores y temáticas con relación a los que estos modelos actúan; y el lugar de la Cancillería en la reforma del Estado. Sobre los modelos del proceso decisorio en política internacional, se propone la coexistencia de tres relatos, a los que no se asigna ninguna denominación, construidos a partir de diferencias en siete variables: rol del presidente; actor encargado de la conducción estratégica; existencia de un tipo de modelo decisorio predominante o convivencia de varios; características de los modelos (según la tipología de George: modelo formal, colegiado y competitivo)[(57)]; responsable del monitoreo y evaluación de la política; importancia de la materia en la reforma del Estado; importancia en la agenda electoral de 2009. En cuanto a actores y temáticas, no hay un relato único que se imponga para la política internacional.

(57) George, Alexander (1991). *La Decisión Presidencial en Política Exterior*, Buenos Aires, GEL.

Así, predomina el modelo formal para temáticas relativas a actores internacionales concretos (integración regional, relaciones multilaterales, vínculo con Argentina y otros vínculos bilaterales), donde la Cancillería es el actor principal. A medida que se pase a considerar temáticas definidas, según dimensiones de la realidad interna (temáticas financieras, comerciales o de defensa), predominarán modelos colegiados o competitivos, donde la Cancillería coordina y/o compite con otros actores como Ministerio de Economía y Finanzas o Ministerio de Defensa Nacional. En relación con la reforma del Estado, se plantean seis rasgos deseables para la Cancillería: la necesidad de una Cancillería "inteligente", lo que incluye la constitución de un Centro de Investigaciones Estratégicas, vinculado al IASE, y la implementación de procesos de monitoreo y evaluación; la generación de una impronta negociadora; la definición de criterios de diferenciación interna que generen autonomía y horizontalidad de la alta dirección, potenciando un modelo colegiado; el arrogarse un rol articulador en relación con las demás agencias estatales involucradas en la materia; la asunción de un carácter multivectorial, estableciendo vectores prioritarios de relaciones externas (a nivel de región, de otras regiones y de organismos internacionales); la fijación de criterios de focalización.

V.2. *Ponderando al sistema internacional*

Para el docente-investigador del Programa de Estudios Internacionales Lincoln Bizzozero, en sus trabajos "La Inserción Internacional de Uruguay en la Globalización: una Mirada Multidimensional frente al Nuevo Siglo" y "La Inserción Internacional de Uruguay ante las Próximas Décadas: Geografías Mundiales y Estrategias Regionales", la inserción internacional es entendida como la acción de incluir una cosa en otra, lo cual implica –en el caso de la comunidad política de habitantes de un territorio– un conjunto de decisiones que estarán definidas a partir de su política exterior y delimitadas por el contexto estructural. Por lo cual la inserción internacional queda asociada a la política exterior. Al respecto, "Uruguay ha debido afrontar diversos cambios del sistema internacional y del entorno regional que han derivado en modificaciones y ajustes de su política exterior". (Bizzozero 2007: 17) Particularmente señala: la participación del país en las misiones de paz, la firma de un TLC con Estados Unidos, la flexibilización del acuerdo regional del MERCOSUR, problemas derivados de los uruguayos residentes en el exterior, las relaciones con Argentina a raíz del bloqueo de los puentes binacionales. En su artículo "La Inserción Internacional de Uruguay ante las Próximas Décadas: Geografías Mundiales y Estrategias Regionales" detalla tres debates en torno a la inserción dada la condición de país pequeño. El primero sobre los países o regiones a priorizar en el comercio exterior, con dos temas centrales: el acceso a mercados y el valor agregado en los productos, debate en el que se verifica un giro regional en los años setenta. El segundo debate refiere al rol del Estado en la

orientación de las relaciones económicas externas, que asume importancia desde los ochenta, discutiendo protagonismo y conveniencia de limitar la movilidad de factores. El tercer debate se centra en la preocupación por la vulnerabilidad de los países pequeños frente a los procesos mundiales. La discusión del vínculo con Estados Unidos no implica una salida del bloque regional, sino más bien "el intento de flexibilizar las reglas del MERCOSUR y posibilitar acuerdos extrarregionales…". (Bizzozero 2007/1-2: 48) En otros términos, la disyuntiva es profundizar el proceso y hacer del mismo una plataforma para la integración, o considerarlo una senda para la inserción internacional. Así, en la firma de un TLC bilateral con Estados Unidos "pocos enfoques visualizaron el punto como parte del debate sobre el modelo de gobernanza mundial y sobre la construcción de una arquitectura institucional que posibilitara la aplicación de los principios democráticos y de los derechos del ciudadano en el espacio global". (Bizzozero 2007/1-2: 49) "Este camino traduce una opción por un modelo de gobernanza mundial, que aparta al país de un posible aporte a una construcción regional multidimensional, como resulta el modelo europeo y deja abierto el flanco a un incremento del cuestionamiento regional y de la dimensión política y social". (Bizzozero 2007/1-2: 49-50) En relación con esto, se plantean dos núcleos de interés que posibilitan canales de intercambio político con Estados Unidos: gobernabilidad internacional y gobernanza mundial. Por otra parte, a nivel de las relaciones regionales, el vínculo con Brasil se construye desde una agenda positiva, mientras con Argentina se dificultan las posibilidades de cooperación. Sin embargo, desde un enfoque amplio, continental, debe considerarse que las posibilidades de Uruguay para incidir en el ámbito sudamericano dependen de su inserción en el MERCOSUR, "porque el MERCOSUR es el único espacio en el que el país puede incidir directamente en su proyección al espacio regional". (Bizzozero 2007/1-2: 53) Cabe desarrollar el concepto de gobernabilidad internacional y la gobernanza mundial en el eje relacional con Estados Unidos, desde el artículo "La Inserción Internacional de Uruguay en la Globalización: una Mirada Multidimensional frente al Nuevo Siglo". En el plano de la gobernabilidad internacional, los temas referentes a la democracia, los derechos humanos y el combate al terrorismo han propiciado una agenda positiva y punto de partida para el entendimiento y desarrollo de la cooperación entre ambos países. Ello no ha significado un apoyo al conjunto de políticas desplegadas por Estados Unidos; la guerra en Irak, por ejemplo, significó un punto de inflexión por parte de Estados Unidos en esa agenda positiva con Uruguay y con otros países latinoamericanos. En el plano de la gobernanza mundial, Bizzozero señala que el país ha tenido un papel ambiguo durante este siglo que se ha visto reflejado en los debates generados en el sistema político nacional en torno al TLC.

Para el docente-investigador de la Universidad de la Empresa Enrique Martínez Larrechea, en "La Política Exterior del Uruguay en Transición: la Dimensión Sudamericana", la política exterior del Uruguay se encuentra en un proceso de transición debido a las notables transformaciones estructurales que operan en el contexto

internacional, tanto en el plano regional como en el global. En el ámbito regional, la primera transformación estructural estuvo dada por la asociación argentino-brasileña, iniciada hace veinte años, que, según varios analistas internacionales, sentó las bases para la conformación del MERCOSUR. La segunda transformación puede visualizarse en la nueva política sudamericana, a partir de 2004, a raíz de "la maduración del proyecto estratégico brasileño, que ha pasado de simple estado núcleo o potencia regional al rol de *system affecting state*". (Martínez Larrechea 2007: 155) Finalmente, la tercera transformación estructural corresponde al contexto global y tiene relación con los signos de agotamiento de la potencia hegemónica en el Sistema Internacional y el pasaje de una estructura unipolar a otra multipolar. En "El Uruguay Internacional y su Dimensión Estratégica Sudamericana", Martínez Larrechea reafirma que la actual política sudamericana es una novedad histórica. Tres aspectos emergentes definen esta novedad: diferentes iniciativas de integración (IIRSA, UNASUR, etc.); la consolidación desde 1980 de las democracias, de los márgenes de autonomía en política internacional y de los mecanismos de concertación política; la convergencia entre Argentina y Brasil. Se reconoce la existencia de factores que operan en sentido fragmentador: la incertidumbre sobre la negociación en la OMC, sobre la negociación MERCOSUR-Unión Europea, y el impulso de acuerdos bilaterales por parte de Estados Unidos. Sin embargo, el abandono del ALCA, la conformación de la UNASUR y el IIRSA, la ampliación de las relaciones externas del MERCOSUR y la asociación argentino-brasileña, "constituyen no sólo un cúmulo de coyunturas sino un patrón de inserción internacional de la región". "[Se debe] superar la falsa oposición de integrar Uruguay a la región o integrarlo al mundo. Uruguay sólo podrá integrarse al mundo desde la respuesta a los desafíos específicos que le plantea la región en la que se inserta y en la que es un actor definido…". Así, el autor considera la integración regional como prerrequisito de una integración viable al mundo. (Martínez Larrechea 2007/1-2: 205) Esto "impone la construcción de la perspectiva de círculos concéntricos, desde el ámbito subregional y regional, hacia los ámbitos y foros de actuación más amplios". (Martínez Larrechea 2007/1-2: 201)

El senador de la República, electo por el lema Partido Nacional, Sergio Abreu, propone algunas líneas de reflexión sobre cómo percibe la inserción internacional del país, principalmente en la región. Por sus características de tamaño y ubicación geográfica, sostiene que Uruguay es un país vulnerable, desde el punto de vista político, económico y comercial. En este esquema, Uruguay debe manejar su inserción internacional con realismo, pragmatismo y principismo: "… realismo para ajustarse claramente a las circunstancias cambiantes, habida cuenta de su vulnerabilidad. Pragmatismo, tomando en cuenta precisamente esas circunstancias, pero moviéndose con una gran agilidad en función de que siempre estamos por detrás de circunstancias que se producen en otros lados. Principismo, porque somos un punto de referencia en la defensa del derecho internacional y todo aquello que significa los tres elementos básicos de nuestra concepción política: no intervención, autodeterminación y solución

pacífica de las controversias…" (Abreu 2007: 162) El eje principal de su discurso se centra en el tipo de inserción internacional del Uruguay en la región. El modelo de integración regional que dio origen al MERCOSUR, se basó en un programa de liberalización comercial, automática, progresiva y lineal que permitió ingresar en una zona de libre comercio, con algunas excepciones, y trató de proyectar una unión aduanera solamente con un AEC. En el nuevo siglo y a la luz de una nueva coyuntura internacional, en la cual el multilateralismo gana espacio frente a la bilateralidad y unilateralidad, Abreu argumenta que en el MERCOSUR lo primero que debemos saber es si somos una unión aduanera o una zona de libre comercio y, paralelamente, analizar en qué condiciones viene Venezuela a formar parte del bloque. Concluye priorizando la profesionalidad y calidad de los negociadores en el exterior, para evitar la improvisación y que se acrecientes la vulnerabilidad del país.

En el desarrollo de su ponencia, el senador de la República electo por el Frente Amplio, Alberto Couriel, se focaliza en reflexionar sobre la dimensión económica y comercial de la inserción internacional del Uruguay, partiendo de dos acuerdos básicos con Sergio Abreu: la geografía limita al Uruguay en su modo de inserción, y su característica de país pequeño en la región y el Sistema Internacional. Su argumento central es que la inserción del Uruguay y especialmente su estructura productiva, al igual que en otros países latinoamericanos, estuvieron determinadas desde afuera: "... la especialización que tuvo Uruguay, la que tuvo Chile o Brasil, estuvo determinada por la característica del rubro de exportación que requería el mundo internacional". (Couriel 2007: 169) Partiendo de la base de que el mundo desarrollado exporta productos de alta y media tecnología, Couriel se dice más interesado en analizar calidad, contenido tecnológico, valor agregado y empleo generado de los productos exportados que en analizar los destinatarios de la exportación. Respecto al modo de inserción internacional, argumenta que en un mundo de bloques como el actual, Uruguay debe unirse con los países latinoamericanos y así ganar poder de negociación en el campo internacional: "… siento que en este mundo de bloques o me uno con los países latinoamericanos o el destino de los pueblos de la región está en juego y cuando digo el destino estoy hablando de lo económico, de lo social, de la dignidad, de la cultura y de la soberanía política". (Couriel 2007: 175-176)

La docente-investigadora del Programa de Estudios Internacionales Isabel Clemente, concibiendo el sistema Internacional como un mundo de bloques, plantea dos estrategias principales de inserción para Uruguay: la del actor solitario que se inserta mediante acuerdos bilaterales con otros países o bloques, y la del que se inserta como parte de un conjunto mayor. Uruguay debe apostar a esta opción, pues "la política de integración subregional proporciona la estrategia adecuada para consolidar y ensanchar la inserción internacional de Uruguay". (Clemente 2007: 12) El modelo de inserción basado en la integración tiene sólidas bases geopolíticas, y estas hacen inviable la vía del actor solitario; "el sistema de cuencas hidrográficas ha integrado históricamente a esta región en torno a la cuenca del Plata…". (Clemente 2007: 31)

Las ventajas de esta opción se desprenden del proceso histórico seguido por el país y la región, en particular por la imposibilidad de continuar la política pendular a partir de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil, y, sobre todo, se desprenden de lo prometedor de la actual agenda regional. En este marco, se destaca: la importancia económica del MERCOSUR para Uruguay medida en exportaciones; las nuevas oportunidades para el desarrollo que surgen con el FOCEM; la creación del Banco del Sur; la constitución de la UNASUR, entre otros. Así, desde el comienzo del gobierno del Frente Amplio surgieron propuestas de negociar un TLC con Estados Unidos, frenadas por la oposición de la mayoría del partido de gobierno, distintos sectores de la sociedad civil y Brasil. Estas propuestas perjudicaron al país: "La aparición de una línea contradictoria con el modelo de inserción internacional contenido en el programa de gobierno debilitó la posición internacional de Uruguay precisamente cuando enfrentaba un conflicto con Argentina. El poder negociador de Uruguay ante el bloque subregional quedó disminuido por la percepción desde afuera de una fractura en el frente interno y las dudas acerca del rumbo internacional del país". (Clemente 2007: 31) Por el contrario, se sugiere más prometedor apostar a la alianza con la Unión Europea que aspira a un fortalecimiento del diálogo político, además de la cooperación y la relación comercial.

Para el docente-investigador del Departamento de Economía Marcel Vaillant, el MERCOSUR es la estrategia principal de inserción de Uruguay en la actualidad, y tiene numerosos problemas, cuya solución no son prioridad de los socios grandes del bloque. Como consecuencia, el país debería aprovechar la oportunidad de un TLC con Estados Unidos. Uruguay tiene actualmente una compleja situación de inserción internacional, que se ilustra con tres elementos: el bajo desempeño de las condiciones de integración en el MERCOSUR, un fuerte bilateralismo entre Argentina y Brasil a nivel del bloque, y las deterioradas relaciones con Argentina: "El *statu quo* de la integración no es favorable a los intereses de Uruguay ni se espera que cambie en los próximos años". (Vaillant 2007: 111) Esto hace a Uruguay vulnerable, en el marco de un contexto de permanente cuestionamiento de hecho a los fundamentos del proceso de integración regional. Además de los problemas generales de institucionalidad, dos fenómenos dan cuenta de las dificultades del proceso: malestar con la integración y el síndrome MERCOSUR. El malestar refiere a la dinámica de una integración a medias, que desindustrializa al país, a partir del desvío de comercio que genera una unión aduanera permanentemente perforada. Ello se debe a que "las políticas nacionales de los países más grandes no se negocian y permanecen sin cambios, aun contradiciendo el proceso de integración". (Vaillant 2007: 96). Este malestar con la integración se define por oposición a la integración profunda, que favorecería los intereses de los socios pequeños. El síndrome MERCOSUR refiere a una brecha entre lo que los países declaran, lo que acuerdan y lo que hacen, o sea "lo que efectivamente aplican los países en sus ordenamientos domésticos". (Vaillant 2007: 98). Esto se manifiesta en: la situación del proceso de convergencia, el mantenimiento de

regímenes especiales de comercio, los acuerdos en materias complementarias[58], la negociación común con terceros y los acuerdos preferenciales con terceros por fuera del MERCOSUR. Finalmente, Vaillant señala tres efectos positivos de un TLC con un país cuyo mercado se ha vuelto relevante para las exportaciones uruguayas: mejorar el acceso a un conjunto de sectores que presentan ventajas comparativas tradicionales y cuyos productos son considerados sensibles y están protegidos por Estados Unidos, un ingreso sin aranceles podría determinar un aumento de volúmenes y precios en las exportaciones; el desarrollo de nuevos sectores de especialización, en particular en servicios, con la creación de nuevos empleos de calidad; la reducción del efecto desvío del comercio que implica el MERCOSUR con un AEC hecho a la medida de las preferencias de política comercial de la economía líder.

Finalmente, en este conjunto de reseñas sobre trabajos que ponderan el énfasis en el factor externo, Sistema Internacional, cabe agregar la concepción del socio pequeño a partir de dos trabajos de Lincoln Bizzozero, *Uruguay en la Creación del MERCOSUR. ¿Un Cambio en la Política Exterior?* y "Socios Pequeños en Procesos de Integración. El Caso de los Países del BENELUX en la Integración Europea", y un tercero de Sergio Abreu, "Uruguay: Socio Pequeño del MERCOSUR". Para Lincoln Bizzozero, los nuevos regionalismos que se han originado en los años noventa deben ser entendidos como una respuesta estratégica de los países al nuevo orden internacional, caracterizado por la consolidación de la economía de libre mercado y la creciente interdependencia económica a nivel global. (Bizzozero 2000: 6) El surgimiento del MERCOSUR es un ejemplo claro de nuevo regionalismo, en tanto respuesta al contexto descrito, teniendo consecuencias directas en la estrategia de inserción internacional del Uruguay como socio pequeño en la región. En su libro *Uruguay en la Creación del MERCOSUR. ¿Un Cambio en la Política Exterior?,* Bizzozero argumenta que el estudio del socio pequeño, especialmente de los países latinoamericanos, requiere dos enfoques: por un lado, el que se refiere a la integración regional, como respuesta política estratégica de los países latinoamericanos; por otro, el que plantea las diferentes orientaciones y prioridades de los países para estar mejor posicionados en la inserción competitiva. Bizzozero explica que: "Los procesos de integración que comenzaron en los noventa replantearon los principios de las relaciones entre socios desiguales sobre la base de la equiparación básica de los miembros frente a las obligaciones definidas en cualquier acuerdo del sistema internacional". (Bizzozero 2008: 78) En este sentido, la consagración del principio de reciprocidad, como marco de referencia por el cual se relacionan los Estados socios en el MERCOSUR, supuso un cambio para Uruguay en comparación de lo que suponía la inserción en el marco de la ALADI. En este nuevo contexto, sostiene que Uruguay podía optar por distintos caminos. Uno de ellos, implicaba una inserción de tipo universalista, que abogaba por una apertura al mundo. Otro camino priorizaba el mercado regional como

(58) Política de competencia, propiedad intelectual, compras gubernamentales e inversiones.

primera opción para luego insertarse en el mundo. Un tercer camino suponía esperar los cinco años que contemplaba el acuerdo argentino-brasileño, salvaguardando los acuerdos comerciales con ambos países, y luego negociar el ingreso al proceso. Un cuarto camino, planteaba el mantenimiento de los acuerdos comerciales con Argentina y Brasil, sin un ingreso al proceso de integración regional.

A su vez, Sergio Abreu sostiene que el ingreso al MERCOSUR implicó un cambio en la política exterior uruguaya especialmente con sus dos grandes vecinos. La nueva estrategia de inserción internacional generó el pasaje de la política exterior pendular, de acercamiento al vecino más confiable según las circunstancias, a una política basada en los círculos concéntricos, en la cual el relacionamiento con Argentina y Brasil significa sólo el primer círculo. Los demás círculos son la subregión, la región, el continente, Iberoamérica y el mundo. En el plano comercial, el desarrollo de la cooperación entre Argentina y Brasil podía generar efectos negativos para Uruguay, a raíz de la dependencia comercial que el país ha tenido con sus vecinos. No obstante, la integración al MERCOSUR ha sido considerada como una plataforma de negociación con el resto del mundo. Por otra parte, el MERCOSUR recoge el aporte de cada uno de sus socios en un gran proyecto político. En él, Uruguay como socio pequeño de la región aporta la propia existencia del MERCOSUR en su institucionalidad jurídica y credibilidad política. "Sin la participación de Uruguay podrá pervivir cualquier tipo de asociación pero el MERCOSUR no podrá consolidar su existencia. Un país pequeño en un esquema de integración de esta naturaleza contribuye a la decisión política en relación inversa a su dimensión territorial y a su importancia económica". (Abreu 2000: 77)

CONCLUSIONES

Este trabajo pretende constituirse en un insumo para la reflexión sobre la inserción internacional del Uruguay en el siglo XXI. La **inserción internacional es considerada y definida a través de la política exterior** o sea, desde una actividad que se procesa en los sistemas políticos internos, se ejecuta en el espacio de dominio gubernativo de un Estado y se proyecta hacia el exterior. La política exterior, en cualquier contexto histórico y en todos los Estados, pero especialmente en los situados en la periferia del Sistema Internacional, debe ser funcional al modelo y a la estrategia de desarrollo nacional. Obviamente, esto implica para el sistema político respectivo, la articulación de la dimensión económica en los ámbitos regionales e internacionales, pero también implica articular las dimensiones política, social y cultural. Los ministerios de Relaciones Exteriores son la institucionalidad adecuada para materializar el abordaje integral y las Relaciones Internacionales, la disciplina comprehensiva de las áreas que abarca una inserción internacional exhaustiva.

La investigación incluyó un estudio de las principales concepciones teóricas y metodológicas sobre el estudio de la política exterior en Latinoamérica para concluir lo antedicho en el primer párrafo: los estudios sobre relaciones exteriores, en general, y sobre inserción internacional, en particular, deben contemplar la influencia de factores internos y externos al país de referencia. A partir de allí, se caracterizan los dos factores comprehensivos de una serie de factores, tanto endógenos como exógenos: el sistema político (y de toma de decisiones) y el Sistema Internacional.

El **sistema político** es presentado a partir de tres dimensiones. La dimensión institucional referida a las normas constitucionales que establecen mecanismos de toma de decisiones en la conjunción de voluntades Poder Ejecutivo / Poder Legislativo; la estructural integrada por los actores gubernamentales domésticos, capaces de obligar en forma válida y jurídica a su Estado, y la dimensión procesal como espacio integral donde participan actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, que procuran ejercer influencia operando sobre la dimensión estructural. El **Sistema Internacional** es entendido como la conjunción de actores que en sus interrelaciones van generando una estructura de poder (unipolar, bipolar o multipolar), dentro de la cual se verifica un proceso con interacciones complejas, ceñidas a determinadas reglas, entre ellas las provenientes del Derecho Internacional. En definitiva, el sistema político exhibe una estructura de autoridad jerárquica, centralizada y conductora de un Estado con el monopolio del legítimo uso de la fuerza. El Sistema Internacional, simultánea y paralelamente, presenta una estructura de poder no definida institucionalmente, sino determinada por los actores centrales –Estados, con mayores capacidades, que interactúan en relaciones de coordinación.

La **propuesta preelectoral del Partido Colorado en 1999** y el acuerdo complementario propuesto por el Partido Nacional y aceptado por el candidato Jorge Batlle, muestran a la política exterior fuertemente funcional a la estrategia de desarrollo. En forma textual, el documento del coloradismo insta a armonizar la política exterior con la propuesta económica. La idea de inserción consiste en una apertura

al comercio internacional sin trabas de ninguna especie, criticando duramente los subsidios aplicados por los países desarrollados. El MERCOSUR es considerado beneficioso, en tanto plataforma de inserción internacional y posibilidad para el país de quedar posicionado como Centro Regional; se aboga por la consolidación de su institucionalidad. La frase que resume esta ponderación insta a revalorizar el papel de la representación económica y comercial, dentro de la concepción actual de las relaciones internacionales, privilegiando la atención a los países que mantengan con Uruguay vínculos comerciales significativos, a pesar de matizar esa expresión en la propia propuesta. Por otra parte la **"contraoferta" blanca** para dar apoyo y formar coalición con el Partido Colorado coincide en el énfasis de temas comerciales, pero estampando expresiones sobre: diálogo social, involucrando gobierno, empresarios y trabajadores; profundización de la institucionalidad del MERCOSUR; valorización de recursos o capacidades como instrumentos de política exterior.

La **propuesta del entonces Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría de 2004**, dentro un desarrollo exhaustivo de principios rectores en política exterior, resalta el no alineamiento a alianzas políticas y militares lideradas por grandes potencias, en una clara alusión al gobierno de turno por su relación estrecha con Estados Unidos. Asimismo, reafirma el respeto a los compromisos asumidos con los organismos financieros internacionales, tratando de aventar temores sobre incumplimientos. La estrategia de inserción reivindica al espacio MERCOSUR como plataforma de negociación. Desde esa plataforma, se privilegian relaciones con los países latinoamericanos y negociaciones conjuntas con el resto de los actores internacionales. El MERCOSUR, en sí mismo y no como plataforma, es considerado un acuerdo sustancialmente político que requiere consolidación institucional y, particularmente, un parlamento regional. De todas formas, se reconoce que la agenda del bloque no se agota en lo institucional, proponiéndose instrumentos para ahondar la integración. Finalmente, la coalición de izquierda propone recalificar el instrumento Ministerio de Relaciones Exteriores, no permitir que sea una dependencia encerrada en sí misma y propiciar su adaptación a los objetivos nacionales.

El **gobierno uruguayo 2000-2005** debió afrontar cambios dramáticos en el Sistema Internacional, desde un reposicionamiento de Estados Unidos como potencia hegemónica hasta una inusual crisis económica y financiera en la región que no eludió al país. Por otra parte, el MERCOSUR no avanzó en coordinación de políticas macroeconómicas y siguió exhibiendo incumplimientos de la normativa comercial intrabloque. Las respuestas de Jorge Batlle pasaron por declarar el fortalecimiento del MERCOSUR e inclusive de reivindicar el 4+1, como método de negociación conjunto y subregional, a la vez que emprendía negociaciones bilaterales con Estados Unidos, justificándolas en las crisis de los socios mayores del MERCOSUR y la necesidad de apertura de mercados. El resultado fue la creación de la Comisión Conjunta Uruguay -Estados Unidos sobre Comercio e Inversión, la firma del TRPI y un notable incremento de las exportaciones uruguayas al país del norte. La apuesta del presidente se centró en conseguir diversos compradores para las producciones agrícolas con el fin de aliviar las urgencias en el corto plazo (resaltan los acuerdos con China, Rusia

e Irán), mientras simultáneamente desplegaba un discurso de férrea condena a los subsidios aplicados por países de la Unión Europea.

El gobierno de Jorge Batlle mostró una incapacidad de generar consensos en política exterior en el interior del sistema político. En una dimensión esencialmente política de la inserción internacional, el gobierno materializó dos decisiones generadoras de fuertes disensos: la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba y la no-condena de la agresión de Estados Unidos y sus aliados a Irak. Los disensos abarcaron a todo el sistema político ajeno al Partido Colorado. La oposición propiamente dicha, el Encuentro Progresista-Frente Amplio y el Nuevo Espacio, disintió por cuestiones de fondo, nucleadas en la acusación de excesivo alineamiento nacional con Estados Unidos. El Partido Nacional, coaligado con el partido de gobierno desde su asunción hasta noviembre de 2002, disintió por cuestiones de forma, abonadas en la ausencia de consultas.

La **inserción internacional del gobierno del Frente Amplio**, claramente, apostaba al fortalecimiento del MERCOSUR y del MERCOSUR ampliado, y al estrechamiento de relaciones con los países latinoamericanos, en lo posible desde el bloque. Esta apuesta aspiró a que la afinidad ideológica entre los respectivos gobiernos apuntalara las relaciones de cooperación e, inclusive, la profundización de los mecanismos de integración. Las asimetrías intrínsecas en el bloque, la insuficiencia de los mecanismos de respuesta para superarlas, las trasgresiones al libre comercio intrarregional, la bilateralidad argentino-brasileña en la toma de decisiones subregionales, y, en definitiva, la falta de un liderazgo responsable de los socios mayores, resultaron un escollo insalvable para esa aspiración. Resulta sintomático, al respecto, los casi incambiados reclamos de Tabaré Vázquez al asumir tanto la primera Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR en su período de gobierno, a mediados de 2005, como la última, a mediados de 2009. Este panorama se vio agravado por dificultades en el relacionamiento bilateral con Brasil por la falta de apoyo recíproco en las candidaturas en la OMC y el BID, y por las relaciones bilaterales Uruguay-Estados Unidos, pero sobre todo por el conflicto con Argentina por la instalación de las plantas de celulosa. Por otra parte, en dicho diferendo, Brasil no asumió ningún rol como líder subregional, alegando la bilateralidad del mismo. Dentro del círculo de prioridades dibujado por el gobierno, se destaca como positiva la profundización de relaciones con Venezuela, a pesar de las preocupaciones actuales del gobierno por la falta de concreción de algunas negociaciones. Lo descrito llevó a un renovado fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos de América, en su dimensión económica-comercial, a pesar de las críticas al gobierno de Batlle. El TRPI fue ratificado y la Comisión Conjunta de Comercio e Inversión siguió avanzando y se agenció la firma de un TIFA, acuerdo marco que facilitó el avance en las materias de referencia y en diferentes rubros. En 2006, incluso, Estados Unidos llegó al extremo de ofrecer la negociación de un TLC bilateral, generando disensos en el sistema político, en el gobierno y en el partido de gobierno.

Las mayorías parlamentarias del partido de gobierno operaron disciplinadamente en apoyo a las posturas finales del Poder Ejecutivo. Sin embargo, esto no se trasuntó

en una política centralizada ni de unidad. Por el contrario, la descentralización a la que apostó Tabaré Vázquez, con Reinaldo Gargano de Canciller, delegando directamente funciones en otros ministros, en el secretario de la Presidencia y aun en embajadores, también derivó en una fragmentación de la política exterior, al verificarse desacuerdos profundos. En este contexto, la política exterior no recabó consensos básicos con los partidos opositores, a pesar de la distensión discursiva entre gobierno y la oposición, fácilmente verificada desde la asunción de Gonzalo Fernández.

En definitiva, las respuestas del sistema político nacional a la inserción del país, en este siglo XXI, generaron niveles de disensos muchos mayores a los verificados en las últimas administraciones de gobierno del siglo XX.

A pesar de que no es un tema central en los objetivos de este trabajo, y no fue mencionado en el documento, cabe agregar que la participación de efectivos militares en las Misiones de Paz de las Naciones Unidas, se tornó en la única manifestación de la política exterior que no ha sufrido variaciones, no obstante ciertos cuestionamientos de algún sector del Frente Amplio con relación al envío de efectivos a Haití. (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson 2006: 139 y 140)

Entre los **autores que priorizaron el sistema político nacional** sobre el problema de la inserción internacional del país, Cancela pone énfasis en la respuesta institucional de la Cancillería y su Servicio Exterior; Chasquetti en las respuestas legislativas, con sus consensos y disensos; Buquet en las apreciaciones de las elites políticas en cuanto a los mismos consensos y disensos; Fernández Luzuriaga en el desafío de definirla desde un gobierno sin antecedentes en la administración, ostentando mayorías parlamentarias y con una concepción ideológica de izquierda; Arteaga en la incidencia de tres imaginarios colectivos, el latinoamericanista, el rioplatense o patriagrandista y el universalista; Pérez Antón en las matrices como ordenación intermedia entre la formulación ideológica y la acción en política exterior; Luján en la modernización del sistema de toma de decisiones.

Entre los **autores que priorizan al Sistema Internacional**, Bizzozero pone énfasis en los ejes MERCOSUR y relación bilateral con Estados Unidos; Martínez Larrechea en el nuevo rol y la importancia del "proto-Estado continental" América del Sur; Abreu en el sinceramiento del MERCOSUR, a la luz de una nueva coyuntura internacional en la que el multilateralismo gana espacio frente a la bilateralidad y la unilateralidad; Couriel en la consolidación de un bloque latinoamericano con una oferta nacional exportable que ostente mayor valor agregado y contenido tecnológico; Clemente en el MERCOSUR como la estrategia adecuada para ensancharla por sobre la estrategia del actor solitario; Vaillant en los aspectos positivos para la firma de un TLC bilateral con Estados Unidos teniendo en cuenta las debilidades actuales del MERCOSUR. Finalmente, en este grupo, se incluyó la concepción de socio pequeño, a partir de trabajos de Bizzozero y Abreu, que muestran al MERCOSUR como respuesta estratégica a un nuevo contexto internacional de fines del siglo pasado y como forma de lograr una inserción internacional competitiva.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Sergio. (2000) "Uruguay: Socio Pequeño del MERCOSUR", en *Los Países Pequeños: su Rol en los Procesos de Integración*, Lincoln Bizzozero y Sergio Abreu, Fernando Mateo (editor), Buenos Aires, INTAL y Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Divulgación 8.

ABREU, Sergio. (2007) "Política Exterior: la Agenda Actual", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay,* Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 161-168.

ARBUET VIGNALI, Heber. (1993) "Las Relaciones Internacionales y sus Reglas" en *Derecho Internacional Público. Tomo I*, Heber Arbuet Vignali, Eduardo Jiménez de Aréchaga y Roberto Puceiro Ripoll (Obra dirigida por Eduardo Jiménez de Aréchaga), Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria. p. 15-94.

ARTEAGA, Juan José. (2007) "Influencia del Imaginario Histórico en la Inserción Internacional del Uruguay", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay,* Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 44-51.

BARBÉ, Esther. (2003) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.

BERNAL MEZA, Raúl. (2005) *América Latina en el Mundo*, Buenos Aires, Nuevohacer y GEL.

BIZZOZERO, Lincoln. (2000) "Socios Pequeños en Procesos de Integración. El Caso de los Países del BENELUX en la Integración Europea", en *Los Países Pequeños: su Rol en los Procesos de Integración*, Lincoln Bizzozero y Sergio Abreu, Fernando Mateo (editor), Buenos Aires, INTAL y Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Divulgación 8.

BIZZOZERO, Lincoln. (2007) "La Inserción Internacional de Uruguay en la Globalización: una Mirada Multidimensional frente al Nuevo Siglo", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay,* Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 17-43.

BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln. "La Inserción Internacional de Uruguay ante las Próximas Décadas: Geografías Mundiales y Estrategias Regionales", en *Cuadernos del CLAEH* 94-95, CLAEH, 2ª serie, año 30, 2007/1-2. p. 35-57.

BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln. (2008) *Uruguay en la Creación del MERCOSUR. ¿Un Cambio en la Política Exterior?*, Montevideo, Universidad de la República - CSIC.

BOBBIO, Nicolás, Nicola MATTEUCI y Gianfranco PASQUINO. (2008) *Diccionario de Política*, México D.F., Siglo XXI Editores.

BUQUET, Daniel. (2007) "Evaluación de las Elites Uruguayas sobre Política Exterior", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 109-120.

CANCELA, José Luis. (2007) "El Sistema Global como Marco de Inserción de Uruguay: el Contexto para la Diplomacia", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 9-15.

CHASQUETTI, Daniel. (2007) "El Proceso Legislativo de la Política Exterior (2005-2007), en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay,* Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones

Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 95-103.

CLEMENTE, Isabel. "Inserción Internacional desde la Región", en *Cuadernos del CLAEH* 94-95, CLAEH, 2ª serie, año 30, 2007/1-2. p. 11-33.

COURIEL, Alberto. (2007) "Inserción Internacional: Origen y Destino", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay,* Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 169-176.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2000) *El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo Nº 53.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2003) *Ruptura de Consensos en la Política Exterior Uruguaya durante el Tormentoso 2002,* Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo Nº 62.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. "La Guerra en Irak en el Contexto Internacional: La Posición del Poder Ejecutivo Uruguayo y las Reacciones en el Sistema Político Nacional", en la revista *La Gaceta* Nº 27*,* Asociación de Profesores de Historia del Uruguay (APHU), Junio 2003. p. 21-25.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2005) *La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2004*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo Nº 66.(59)

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. "Primeros Pasos de la Política Exterior Progresista", en la revista electrónica *La Onda Digital* Nº 328, 6 de marzo de marzo de 2007. http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/328/A1.htm

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (Agosto 2007) "La Política Exterior Uruguaya desde Tres Singularidades", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay,* Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 121-135.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2007) *La Inserción Internacional en 2005: Roles y Posturas de los Decisores Gubernamentales*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 71.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2008) *Cambio de Canciller en el Uruguay de 2008. ¿Ratificación o Rectificación de Rumbos?*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 74.

FERRO CLÉRICO, Lilia, Wilson FERNÁNDEZ LUZURIAGA y Diego HERNÁNDEZ NILSON. "Estrategia y Desarrollo de la Inserción Internacional de Uruguay a partir de Marzo de 2005", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 15. Instituto de Ciencia Política y Ediciones Cauce, 2006. p. 129-150.

FERRO CLÉRICO, Lilia. "Democracia y Política Exterior: Uruguay (1985-2006), en *América Latina Hoy,* Volumen 44, Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, diciembre 2006 p.115-132.

HERNÁNDEZ, Nilson. (2009) *Las Relaciones Uruguay-Venezuela durante el Gobierno de Vázquez. ¿Intereses Comunes o Intereses Coincidentes?* Montevideo. Monografía Final del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Promoción 2008-2009.

LUJÁN, Carlos. (2007) "Hacia un Programa de Reflexión en la Acción: Toma de Decisiones, Liderazgo y Calidad de la Política Internacional", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay,* Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales

(59) Publicado también en la revista elctrónica *La Onda Digital* Nº 225, 1º de marzo de 2005. http://www.uruguay.com/laonda/LaOnda/225/5

e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 75-94.

MARTÍNEZ LARRECHEA, Enrique. (2007) "La Política Exterior del Uruguay en Transición: la Dimensión Sudamericana", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay,* Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 149-160.

MARTÍNEZ LARRECHEA, Enrique. "El Uruguay Internacional y su Dimensión Estratégica Sudamericana", en *Cuadernos del CLAEH* 94-95, CLAEH, 2ª serie, año 30, 2007/1-2. p. 193-210.

PEREZ ANTÓN, Romeo. (2004) "Un Siglo de Política Exterior", en *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II: La Política.* (Colección dirigida por Benjamín Nahum), Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política. p. 95-135

PEREZ ANTÓN, Romeo. (2007) "Partidos Políticos y Política Exterior: Matrices para su Elaboración", en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay,* Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 104-108.

RUSSELL, Roberto. (1990) "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina", en Roberto Russell y otros, *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Programa RIAL. p. 255-274.

VAILLANT, Marcel. "¿Por Qué Uruguay Necesita Negociar un TLC con Estados Unidos?", en *Cuadernos del CLAEH* 94-95, CLAEH, 2ª serie, año 30, 2007/1-2. p. 91-120.

WALTZ, Kenneth (1988) *Teoría de la Política Internacional,* Buenos Aires, GEL.

WEBER, Max. (2007) *La Ciencia como Profesión. La Política como Profesión,* Madrid, Espasa Calpe.

Otros Documentos

Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. (Julio/Octubre 2004) *El Gobierno del Cambio. Dr. Tabaré Vázquez. La Transición Responsable*, Montevideo, FESUR.

Partido Colorado. (1999) *Por el Uruguay y su Gente. Programa y Principios del Partido Colorado,* Montevideo.

Partido Nacional. (9 de noviembre de 1999) "Compromiso de Gobierno". "Texto del Documento presentado por el Partido Nacional y Aceptado por el Dr. Jorge Batlle", Montevideo.

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

COMENTARIOS DIMENSIÓN POLÍTICA EXTERIOR

Enrique Martínez Larrechea[1]

Yo quisiera comenzar agradeciendo la convocatoria que me han hecho los colegas para esta mesa redonda. Aprovecho para subrayar la importancia del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, pues creo que es el ámbito académico donde más se está acumulando investigación y docencia en lo que hace a las relaciones internacionales, y creo que eso la distingue de las demás unidades académicas, como FLACSO Uruguay, donde también estamos construyendo un espacio para la investigación en estas cuestiones.

En segundo lugar, los aportes que acabamos de escuchar impresionan y revelan sistematicidad, levantamiento de datos empíricos y creo que la convocatoria periódica que se hace sobre la situación del país permite discutir cuáles son los caminos que el Uruguay tiene enfrente apara construir su inserción internacional. El comentario no va a referir sobre aspectos en detalle del voluminoso reporte presentado por Hernán y por Wilson, sino a algunos elementos presentados que interesan para el debate.

Plantearse la cuestión de la política exterior del Uruguay en estos años, implica una operación intelectual compleja, que supone no solamente ofrecer respuestas desde las Relaciones Internacionales, sino una reflexión más honda sobre el conjunto de elementos que están frente a nosotros. A nuestra generación le toca esta rara situación de ser contemporánea de cambios enormes del sistema internacional y del sistema regional, y pareciera que las respuestas desde la política exterior y desde el sistema político no pueden ser las mismas que históricamente se tomaron. Hay cambios cualitativos que suponen una revisión de los datos y de las condiciones en las que el sistema político, los académicos y los actores sociales tenemos que generar la política exterior. Como muy bien y generosamente los colegas reportaban algunas de las cosas que he escrito o pensado, voy a referirme a ellas como un hilo conductor, porque son las que tengo más claras.

Quiero muy expresamente quitarle originalidad a mi reflexión, ya que se enmarca a partir de lo que otros colegas han ido elaborando. También quisiera homenajear y recordar a un académico, intelectual y amigo uruguayo: Alberto Methol Ferré. El fue mi director de tesis de doctorado y quisiera que supieran que buena parte de esta reflexión es un comentario a lo que Methol ha desarrollado. Básicamente tomo de él una reflexión sobre Uruguay en el contexto regional.

Pareciera que nuestro país tiene que enfrentar en estos últimos años, tres mudanzas de intereses definitorios: la primera de ellas, la alianza estratégica argentino-

(1) Universidad de la Empresa (UDE).

brasileña. Desde el siglo XIX el Uruguay intentó –por lo menos desde que logró constituirse como una personalidad independiente de la de sus dos vecinos– practicar una política pendular entre las dos potencias regionales, aprovechando los desacuerdos entre ellos para obtener ventajas. Un ejemplo muy notorio es la doctrina de la "costa seca" del canciller argentino Estanislao Cevallos, doctrina que sostenía que el Uruguay no tenía costas, tomando como evidencia empírica que no las tenía sobre la Laguna Merín y el Río Yaguarón, producto de los tratados de paz de 1851 con el Brasil. En ese momento, el barón de Río Branco, canciller brasileño, otorga al Uruguay la recuperación de su territorio, para contrastar la posición argentina.

Desde hace algún tiempo, concretamente desde 1983-1985, Argentina y Brasil tienen una asociación estratégica, y nuestro país ya no puede pendular, puesto que es vecino de un conjunto unificado. A menudo la prensa uruguaya no toma nota de eso. Suelen citar titulares, que con aire de espanto, como quien denuncia un delito, dicen: "Argentina y Brasil se reunieron una vez más en una nueva cumbre bilateral y no nos avisaron". Y sí. Son dos países soberanos que tienen una alianza estratégica coordinada desde hace 20 años, y es hora de que tomemos nota –cancillería, partidos políticos– y actuemos en consecuencia. Esa concertación tiene comisiones de trabajo, es muy estructurada y seria.

El otro gran factor de transformación es la estructura de la hegemonía internacional. El Uruguay es un país de una región hegemonizada por los Estados Unidos (EE.UU.). Históricamente los tropismos latinoamericanos se han volcado hacia una relación muy especial con los EE.UU., o bien a la idea de que "EE.UU. nos va a salvar", o hacia el rechazo muy violento.

Parecería que a estas dos políticas, el desarrollo histórico las ha privado de fundamento. Tenía mucho sentido que en 1933 Luís Alberto de Herrera propugnara la conferencia panamericana de Montevideo, con una declaración a favor de la no intervención, puesto que era muy visible la intervención estadounidense en América Latina. En cambio la misma política, por ponerlo en términos gruesos y actuales, seguida por el presidente Chávez, no es lo mismo.

Estamos enfrentados a un sutil dilema: convivir con EE.UU., garantizar que América no es una amenaza, ni va a ser una aliada de los enemigos estratégicos de los EE.UU. –algo muy claro para la región–, y mantener al mismo tiempo a la potencia hegemónica alejada de la región. Y creo que la gran enseñanza, desde la paz centroamericana y desde la democratización, en los últimos 25 años, fue construir una madurez política que le permite, siendo una zona de paz, donde rige la cláusula democrática, y un complejo de seguridad, en donde los países tienen más en común intereses estratégicos que disonancias –salvando conflictos domésticos molestos como la ocupación de los puentes del Río Uruguay– por lo que la relación con la potencia hegemónica es muy clara.

Hoy esa potencia hegemónica ha cambiado su rol, se enfrenta a un agotamiento de ese momento unipolar. Los ataques a las torres gemelas cancelaron ese momento

uni-multipolar que parecía bastante esperanzador. Parecía que el mundo se encaminaba hacia un crecimiento del comercio libre, de cooperación productiva. Pero, sin embargo, ese ataque cambió el curso de la historia, y EE.UU. tuvo una reacción unilateral, de asesinatos selectivos y de intervención en Irak, cancelando espacios multilaterales. Eso hoy se revela como una política fracasada, que ha generado únicamente espacios de cooperación de defensa en diversas sub regiones (como la Organización de Cooperación de Shangai o el Consejo de Defensa de América del Sur), por lo que el intento de mantenimiento de la paz mundial no solo ha fracasado, sino que ha generado exactamente el efecto contrario.

Ante estas situaciones es muy clara la inviabilidad de los esquemas de gobernanza mundial. Han fracasado los viejos organismos de Bretton Woods, pero también los nuevos organismos, como la Organización Mundial de Comercio. ¿Qué es lo que puede garantizar la gobernabilidad mundial? Los grandes regionalismos, ciertas veces son vistos por la teoría económica como "excepciones nefastas" a la libre circulación de factores productivos, pero lo cierto es que son las regiones –Unión Europea, MERCOSUR, Asia-Pacífico, NAFTA– las que dotan de cierta arquitectura a la gobernanza mundial. Creo que Uruguay debe tener en claro esa gobernanza, para saber que limita con una gran potencia mundial, que es Brasil, sin someternos a sus dictados, pero incorporando al análisis una actitud proactiva.

El tercer gran condicionante de la inserción es la irresolución de las grandes arquitecturas mundiales. La propia OMC, la Unión Europea –por cierto, una experiencia sumamente interesante–, que por el momento tienen sus proyecciones posibles congeladas, pero esos pueden ser escenarios de inserción bien interesantes, una vez que se reactiven.

Para culminar, diría que estos tres grandes ejes de transformación del sistema internacional, obligan al Uruguay a una política internacional proactiva. Ya no estamos en un debate entre resistentes y universalistas, entre clásicos y terceristas. Esas tradiciones de la política exterior uruguaya, muy válidas, son parte de nuestro debate, pero hoy en día se nos exige una actitud mucho más creativa. Yo soy de los que piensa –y no por voluntarismo, sino por datos y por historia– que el Uruguay es una potencia menor, con un gran acervo de prestigio internacional sustentado en su búsqueda permanente de resolución pacífica de los conflictos, el desarrollo progresivo del derecho internacional público, el cumplimiento de las reglas de derecho y obligaciones, lo que pone al Uruguay en una posición ideal, no para ejercer un rol hegemónico o imperial, que no está en condiciones de hacerlo en ningún sentido, sino que tiene que ir hacia una política proactiva, hacia los grandes ejes sudamericanos. Tiene que ir hacia el URUPABOL, tiene que ir hacia los países pequeños sudamericanos, con los cuales muchas veces tiene intereses comunes (hablamos de Paraguay, Bolivia); y tiene que cambiar su política hacia sus vecinos del MERCOSUR (no sé si denominarlos grandes, pues el grande es uno solo, Argentina es sólo mediano).

Ello requiere mucha sutileza, y un gran sentido de nacionalidad. Los últimos dos gobiernos creo que comparten un gran rasgo común: han privilegiado la relación con EE.UU., han caído en unos de esos tipos ideales de esa bipolaridad de rechazo o amor a los EE.UU. No digo que se tenga que amar u odiar a los EE.UU., solo digo que EE.UU. es muy grande, está muy lejos de nosotros y no le interesamos, por eso hay que mirar más hacia la región.

Precisamos una política exterior ágil. Tenemos un gran valor en la profesionalidad en el servicio de nuestra cancillería, pero tenemos que potenciarla y entre todos generar una visión del Uruguay prospectiva, proactiva, basada en todo lo que podemos ofrecer: cultura, capital humano, educación, servicios de alto valor agregado, etc. Si se fijan en la página web de la cancillería chilena el mandato del canciller anterior, sus discursos no eran sobre alta política exterior, sobre cuestiones estratégicas. Eran sobre acuerdos de formación de recursos humanos con Australia, Nueva Zelanda, etc. Creo que hay que apuntar en ese sentido, combinando con lo mejor de la política exterior uruguaya, su apego al derecho, la formación de sus cuadros, su previsibilidad, su regionalidad, al servicio de un esquema mucho más complejo, ante unas circunstancias internacionales que han cambiado dramáticamente.

Eduardo Gudynas[1]

Quiero agradecer la invitación y especialmente el mecanismo con el cual se debate, que permite la expresión de individuos pertenecientes a la sociedad civil, que es mi caso, y así discutir estos temas.

Voy a dividir mis comentarios en dos rubros: el primero es de tipo académico, y uno segundo que tiene más que ver con el contenido de la presentación, y cómo se la puede llevar a la práctica. Antes de comenzar, dos advertencias: mi aproximación al tema es totalmente heterodoxa; no es mi área de estudio específicamente la inserción internacional; y, en segundo caso, nosotros en CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) realmente no trabajamos mucho con Uruguay, sino más bien con temas regionales, por lo tanto al Uruguay lo miramos un poco desde afuera.

En el plano académico, creo que el documento disparador presentado tiene una excelente revisión de lo que ha acontecido en el país, sobre todo la sistematización de lo que ha ocurrido en las dos últimas administraciones, que incluso me ha recordado cosas que había olvidado y otras que no quería recordar.

Un par de observaciones y una preocupación conceptual: mucho de la literatura que se maneja en Uruguay, está esencialmente volcado hacia el ámbito rioplatense, fuertemente inclinado hacia lo uruguayo y hacia lo argentino. Me parece que hay un gran déficit del manejo de otra literatura, como la proveniente de Brasil, así como del ámbito regional, y también de la proveniente del mundo anglosajón. Y eso tiene que ver con algunos nudos que se abordan. Una ausencia llamativa del estudio de ustedes, que refleja una ausencia del debate en Uruguay, es cuál es la postura uruguaya sobre la globalización, que ustedes enfocan como inserción internacional. Pero en Uruguay no hay discusión sobre qué hacer frente a la globalización. Yo creo que esa es una diferencia básica con lo que nosotros observamos con el CLAES por ejemplo en Brasil, en donde hay una discusión florida sobre los temas globales, simposios, temas, un montón de gente discutiendo.

Y esa postura frente a la globalización desencadena posiciones sobre cómo interpretar la integración regional. Hélio Jaguaribe había escrito muchas cosas, sobre las que no le habían prestado mucha atención en Brasil, pero más en Argentina. Lo mismo con Samuel Pinheiro Guimarães, que escribe y tiene varios libros sobre las posiciones de Itamaraty sobre integración regional. También faltarían las agencias multilaterales de desarrollo, documentos del BID, del BM y de la CEPAL: ver qué entienden ellas por inserción internacional y por integración. En los primeros momentos

(1) Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES).

del MERCOSUR, el BM se oponía a él, porque decía que iba a desviar el comercio. Eso tenía mucho impacto en la academia, sobre todo en Uruguay y en Argentina, y es interesante conocer cuáles son esas imbricaciones e implicancias.

Por ejemplo, nosotros en CLAES durante cinco años fuimos contratados por cinco gobiernos del MERCOSUR para hacer un estudio de viabilidad y ambiente en la región. Entonces pudimos ver la sal y pimienta de las discusiones cotidianas: titulares de prensa que a veces impactan, pero discusiones internas muy desarticuladas, reuniones donde la propia agenda del día no se cumple, incluso la aprobada en el día anterior, se cambian los temas a última hora, etc. Hay una fragilidad institucional aun más grave de lo que se cree.

Del lado de Uruguay, otra cosa que me impacta son los mensajes cruzados entre las diferentes reparticiones. Por ejemplo, en algunas instancias del MERCOSUR, negocian ministerios sectoriales, y ellos no coordinan con la Cancillería, y si lo hacen la coordinación es mala. Así el Ministerio de Ganadería tiene su propia unidad comercial y puede decir cosas distintas de las que puede decir la Cancillería: eso los demás países lo notan. Y si bien es gente profesional, a veces no damos una imagen muy profesional, porque depende de cuál es el negociador, etc.

Otra situación ilustrativa en este sentido se da en las reuniones internacionales: siempre estamos representados por un delegado. Como nos sentamos a un lado de EE.UU. en muchas convenciones, se refuerza el contraste: de EE.UU. llegan diez delegados, y cambian según el tema; mientras de Uruguay siempre es el mismo, y eso tiene un impacto.

Pasando a la agenda internacional de Uruguay, creo que es mucho más conflictiva de lo que parece. La agenda en los medios está muy "botnizada", es todo Botnia. Pero con Brasil también hay una larga lista de conflictos: divergencia en la votación para la presidencia del BID y de la dirección general de la OMC, disputa sobre un sillón para Brasil en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, si le corresponde o no, y así sucesivamente. Durante algunos años yo realizaba un curso de entrenamiento de CEPAL para funcionarios gubernamentales, y todos los años tenía problemas con los estudiantes de Brasil. Ellos son funcionarios medios de los ministerios; en mi última experiencia, un funcionario de Industria y Comercio me preguntaba ¿cómo pretende Uruguay tener relevancia dentro del MERCOSUR si tienen el tamaño de una alcaldía? Ahí hay un problema de improntas culturales, de cómo nos ven los vecinos, y de cómo nos presentamos frente a ellos.

Otra cuestión impactante, y no sé si está suficientemente subrayada en el texto, es que una política internacional sirve a una estrategia de desarrollo. Si el gobierno no tiene una política de desarrollo clara, no tiene una política exterior clara. Comparto esa postura que aparece en el texto. ¿Cuál es la estrategia de desarrollo del Uruguay de la cual se deriva su inserción internacional? Ese es un tema medular para avanzar en la reflexión.

Nosotros tenemos en los últimos años un determinante muy fuerte de componentes económicos y de comercio exterior, volcado a aumentar las exportaciones y a atraer inversión extranjera. Mirándolo de afuera, ese es el carozo de inserción internacional del país, lo que acentúa la condición del país de proveedor de *commodities*, su condición de nación dependiente que toma precios de materias primas que no puede manejar, que depende de los mercados que compran esas materias primas y de las negociaciones multilaterales de la OMC, y que tiene una competitividad que se está estructurando a partir de manejar variables sociales, laborales y ambientales. Del otro lado, las empresas manejan esto, conocen esto y generan "presión de locación": la inversión va a aquellos países que ofrecen las mejores condiciones de competitividad y rentabilidad para asentarse.

Yo creo que esta visión de la prensa, de que Uruguay es muy atractivo por su seguridad jurídica, no es lo que le interesa a las empresas. ¿Qué le interesa a las empresas? En Europa, Uruguay es uno de los pocos países atractivos de América del Sur, porque el gobierno uruguayo oferta permisos de instalación en industrias extractivas de alto impacto. Uruguay es uno de los pocos países que está dispuesto a llevar la carga social, política y económica de llevar adelante esos permisos de instalación en algunos rubros. Y eso no lo vemos, porque en Uruguay hay muy poco seguimiento de lo que ocurre en el exterior, más allá de Chile, Argentina y Brasil. Pero, por ejemplo, en los países andinos, hay brutales conflictos políticos de reacción frente a industrias extractivas. Y el mundo transnacionalizado empresarial lo sabe. La evaluación que se hace en esos países es cuál es el costo político de la implantación de una industria de tipo extractivo, cuál será la reacción social. El suplemento de Economía del diario El País de Madrid, hace unos meses dijo claramente que Uruguay es el único país que asume este gasto y que ahora está abierto a entregar permisos en el sector celulosa. Otros países asumen ese costo en otros sectores, como Argentina en el sector minería, por ejemplo, lidiando con las consecuencias económicas y políticas.

En el caso de la inversión, el capital extranjero adquiere empresas y sectores productivos uruguayos. Y esto es otra cosa que me impacta que no se analice. Yo no estoy en contra de la inversión extranjera, y no me preocupa tanto la extranjerización de la tierra, pero sí me preocupa la extranjerización de todo un sector productivo: por ejemplo el arroz o la ganadería, ambos en manos de Brasil. Y si vamos a defender en el MERCOSUR la agricultura, ¿vamos a defender a los empresarios locales uruguayos, que son brasileños? Entonces hay una integración en paralelo y de hecho, que se está desarrollando en favor de esta extranjerización translatina, con predominio, por ejemplo, de grandes empresas brasileñas en el sector agropecuario de Argentina y Uruguay. Y es paradójico que esto ocurra bajo un gobierno progresista. Y esto me lleva a pensar que estos problemas no tienen solución político partidaria, y que ustedes deberían plantear algo más cultural.

Si la actual administración enfatiza la inserción por medio de la llegada de inversiones y la exportación de materias primas, el núcleo conceptual de ese tipo de

inserción se parece mucho a las corrientes políticas de centro y conservadoras, y por tanto el margen para debatir se reduce. Los planteos políticos que son supuestamente diversos, en las prácticas cada vez se parecen más. Se llega a prácticas similares por vías ideológicas distintas, por discursos de legitimación distintos, y un uso diferente del excedente (planes sociales en el gobierno progresista, por ejemplo). Pero el modo de inserción internacional es similar y en la práctica son medidas gubernamentales similares. Por eso estos temas no están en la agenda pública, y por eso discutimos gestos o símbolos de los candidatos; se reducen los temas sustantivos para debatir ya que las opciones políticas cada vez se parecen más.

Marcelo Mondelli[1]

Agradezco la invitación y el haberme facilitado el material elaborado, tan interesante y que, como decía Eduardo Gudynas, nos ha permitido refrescar una serie de aspectos interesantes sobre cómo miramos la inserción internacional del Uruguay.

Deseo remarcar tres puntos que me parecen interesantes: primero, la proyección de Uruguay: cómo responde dentro de la economía política global; cómo se va transformando en términos de desarrollo y cómo se van marcando altos y bajos de los ciclos desde la perspectiva histórica; cómo nos posicionamos a nivel de Estado de bienestar, y todo el historial que ello conlleva para el caso de Uruguay. La perspectiva de la inserción –desde varios niveles de gobierno– nos muestra la Cancillería como el organismo encargado en llevar adelante la política exterior (y en ello coincido con el documento disparador de esta mesa redonda); en términos de espacio geográfico compartido y de gobernabilidad regional, acentuaremos también que hay otros actores que inciden en dicha proyección internacional del país

De esta manera, el planteo inicial es: ¿cómo podría llegar a incidir en un país pequeño como Uruguay el *soft power* para su inserción internacional? Es decir, en qué forma puede alinearse o encontrar puntos de convergencia con las grandes naciones –tanto dentro de la región y fuera de ella– que normalmente desarrollan relaciones entre naciones y que se caracterizan por el uso del *hard power*. Entonces ¿cómo podría Uruguay alcanzar sus intereses mediante el uso del *soft power*? ¿Qué papel cumplen las instituciones? ¿Qué margen de maniobra mantiene el Uruguay dentro del espacio político institucional para mejorar el cumplimiento de normas regionales, acuerdos y sistemas de ayuda, protección o de tratamiento especial?

En segundo lugar, quiero abordar el dominio gobernativo del Estado. ¿Quiénes son los encargados de llevar adelante el regionalismo y la inserción internacional del país? Estamos de acuerdo con afirmar que el actor más relevante para llevar adelante la inserción es el Estado, y la Cancillería como uno de sus actores principales. Entonces, vale la pena preguntamos ¿qué rol ha desempeñado la Cancillería uruguaya en liderar el proceso en diferentes instancias? Allí nos encontramos que deseamos tener una Cancillería que responda de forma integral frente a las demandas y desafíos planteados, tanto a nivel global, regional y también coherente con la estrategia nacional. Para ello, impera la necesidad de una Cancillería más articulada con todo espacio de gobernanza territorial.

---

(1) Asesor Intendencia Departamental de Canelones (Unidad UPC- Relaciones Internacionales y Cooperación).

La Cancillería tiene aún grandes dificultades para actuar y coordinar espacios gubernativos en diferentes ámbitos, tanto a nivel parlamentario, a nivel de gobiernos locales, y a nivel inter-ministerial en temas muy diversos (desde temas comerciales hasta medioambientales y/o migratorios). Coincidimos también en que el Ministerio de Relaciones debe ser el actor privilegiado; a su vez, este organismo debe estar capacitado para captar todas aquellas ofertas y oportunidades que se presentan para Uruguay a nivel regional y también frente a las transformaciones dentro de la economía global.

Creo que es importante puntualizar esto para decir también que los nuevos temas globales, a nivel del multilateralismo y también a nivel intergubernamental del MERCOSUR, son espacios institucionalizados en los que el país debe responder, con ideas y estrategias claras; además de propuestas que puedan afectar nuevas coaliciones y alineamientos de tipo activo sobre los temas más importantes. La Cancillería está llamada a ser el actor que debe responder de forma coordinada a tales desafíos. En Uruguay, sin embargo, nos encontramos con que dicho organismo sigue teniendo un presupuesto limitado, la misma cantidad de funcionarios, con pocos especialistas en áreas importantes y que las decisiones dentro de su estructura institucional en muchas ocasiones no pasan por lo técnico, sino por lo político.

En un tercer punto de esta reflexión, abordaremos un tema que no se ha tocado, y que me gustaría destacar ya que refiere los bienes públicos regionales. Es importante destacar cómo Uruguay –una vez inserto en una región– puede interiorizarse y profundizar en estos temas, colocando aquellas agendas y sobre sus ejes de acción, iniciativas coordinadas que permitan repensar respuestas concretas en bienes públicos comunes. Creemos que es a partir de ahí donde Uruguay puede y debe comenzar a tener mayor incidencia, mediante un activismo institucional que permita consolidar el espacio común y la estabilidad democrática, la gobernabilidad sobre políticas públicas regionales, y los avances sociales propios de un estado de bienestar.

Nos referimos entonces al debate planteado en los últimos tiempos sobre la inserción regional como espacio más próximo y retomamos lo anteriormente planteado por Marcel Vaillant: ¿cuáles son los síntomas del MERCOSUR? Es importante destacar la naturaleza del presidencialismo –a partir de los años noventa– y su influencia en la toma de decisiones dentro contexto del progresismo regional reciente, en muchos casos sin consulta de los aspectos técnicos. En algunos casos por falta de cooperación a nivel técnico (o también por resistencia a las reformas en la gestión ministerial) que han ido encastrando decisiones político-institucionales que deberían tener otro vuelo.

El resultado nos ha llevado por mayores dificultades a la hora de dar respuestas concretas al contexto regional y a las necesidades de un regionalismo más inclusivo a nivel ciudadano. Esto implicó vaivenes en la inserción internacional del Uruguay, y un viraje importante en la visión de la política exterior tradicional tras la crisis regional.

A partir de la sistematización realizada en el documento presentado, nos resulta de interés analítico la forma como han sido seleccionados los actores, las estructuras y los procesos de cambio en la política exterior del Uruguay. A nuestro entender, lo importante es ver cómo en todo este proceso, aquellos actores estatales y otras representaciones no estatales han avanzado en la regionalización, transformando estructuras en Uruguay que van más allá de un enfoque de inserción puramente basado en incentivo material. El énfasis recalará en aspectos del conocimiento compartido, identidad e intereses de los actores dentro del espacio regional común (en este caso para el MERCOSUR), asimismo sobre aspectos referentes a la normativa y estructuras institucionales.

Nos encontramos, entonces, con espacios en construcción de comunidades políticas a partir de gobiernos locales. Un caso de similar interés analítico es el Parlamento del MERCOSUR. De igual manera destacamos el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones (FCCR) del MERCOSUR, que es un nuevo organismo que empieza a tener un rol regional a nivel institucional –representando a los municipios, provincias y regiones–. Una coalición con representación política de electos regionales que promueve por ejemplo, el acceso a los espacios de cooperación técnica mediante FOCEM en temas de integración fronteriza y nuevas formas de representación dentro del espacio político-institucional del MERCOSUR. En suma, son todas actividades de inserción internacional llevadas adelante más allá de la órbita de Cancillería.

Estas son las transformaciones que, entendemos, no pueden obviar una reflexión mayor sobre los actores encargados de la política exterior uruguaya. En todos estos engranajes es donde están los mayores cuellos de botella y es una necesidad imperiosa –tanto en la investigación como en la praxis– el hecho de que exista una coordinación mayor entre los actores del estado uruguayo. El resultado hasta el momento muestra poca comunicación entre los funcionarios públicos, poca confianza y la tecno-burocracia resultante a la hora de construir regionalismos.

Esto diluye, en parte, el camino a seguir frente a la posibilidad de construir un modelo de inserción internacional del Uruguay que responda de forma coordinada y puede pegar "arriba de su peso" en los grandes encuentros y foros (tanto en la región como fuera de ella). La baja coordinación y escaso liderazgo del Estado uruguayo –en diferentes niveles– disminuye su capacidad de dar a conocer los intereses y entrar más activamente alineado en la agenda internacional. Uruguay se beneficiará en la medida que pueda actuar, mediante arreglos institucionales en la implementación de políticas sobre ciertos temas, con una coordinación interna clara y reaccionando oportunamente ante las diferentes dinámicas de poder dentro de instancias regionales más amplias.

Desde nuestra visión constructivista, existen aspectos centrales en torno a la integración regional que son aquellos donde Uruguay ejercita un mayor grado de *soft power*, es decir, el grado de consideración e influencia que puede llegar a alcanzar frente a los actores regionales. Es cierto que, más allá de que los problemas existen y afectan gran parte de la economía de país pequeño (como es el caso concreto del

conflicto con Argentina ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya), vale preguntarse: ¿Qué obtendrá de esos procesos a nivel institucional? Que si Uruguay tiene determinados estándares de protección ambiental, cuenta con un mayor grado de *soft power* –por ejemplo en temas ambientales– y por ello tendrá una legitimidad diferente frente a las acciones que se desarrollan en el espacio territorial compartido para mitigar de forma concreta el calentamiento global.

Este es el contexto en el que es necesario pensar qué posicionamiento debería tomar el gobierno uruguayo ¿Cuáles son las instancias e instituciones democráticas a las que apuesta (y en las cuales ha invertido recursos y capital político) Uruguay desde la creación del MERCOSUR para resolver ese tipo de conflictos? Creemos que aquí lo importante es pensar en qué tipo fr instituciones estamos creando y las ideas que están alimentando este proceso porque sin ideas es imposible transformar las instituciones.

Desde esa visión, que va más allá de la relación costo-beneficio y teniendo en cuenta que somos un país pequeño, es que tenemos que fortalecer excepcionalidades a nivel institucional, y el rol claramente diferenciado de otros Estados pequeños de la región. Es allí cuando, en términos de geopolítica, se mira la región del MERCOSUR y se sabe que Uruguay es un interlocutor válido porque tiene una institucionalidad radicalmente diferente a la Argentina, por ejemplo; asimismo, cuenta con una serie de intereses comunes a nivel agrícola con Brasil, que no han encontrado hasta el momento un mayor estado de convergencia, para pasar de la competencia a la cooperación dentro del espacio regional ampliado (la coordinación en las barreras fito-sanitarias sirve como referencia en este sentido).

Hay diferentes dimensiones a la hora de repensar la inserción internacional del Uruguay. Si bien el actor más importante en llevar adelante dicha estrategia es la Cancillería, no debemos olvidar qué rol cumple de liderazgo dentro del propio país a nivel inter-institucional, y a su vez, qué papel cumple dentro del espacio regional. En este sentido, vale preguntarnos: ¿Cómo se posiciona Uruguay ante ello? ¿Vamos a seguir una agenda de desarrollo? ¿Qué tipo de agenda se planteará, seguridad versus desarrollo?

A partir de ahí, veremos en qué medida priman otros temas en las agendas del Ejecutivo y las estrategias nacionales de desarrollo. En ese marco toman relevancia algunos temas sobre otros a nivel regional y también la agenda global toma relevancia. Desde este enfoque es que abordaremos el tercer eje de nuestra reflexión en lo que tiene que ver con los bienes públicos regionales y la re-configuración del espacio común. Para ello es necesario conocer más a fondo: ¿Cuál es el rol y los intereses de la hegemonía regional, Brasil? ¿Cuáles son los intereses militares, tecnológicos, científicos y económicos de la hegemonía global del momento, en este caso los Estados Unidos?

El rol de Uruguay reside, necesariamente, en conocer cuáles son los intereses de los Estados hegemónicos (tanto regionales como extra-regionales) y poder entender

que, dentro de esos espacios hay un gran margen de acción. En ese sentido, el TIFA responde al haber encontrado los puntos de convergencia con EE.UU. ¿Es la carne solamente? ¿Es la tecnología? Pues bien, avancemos en esos tres o cuatro productos entonces. ¿Con la Unión Europea (UE) en qué podemos avanzar? A nivel de innovación, investigación, co-desarrollo a nivel migratorio o también en cómo Uruguay podría articular a nivel de cooperación Sur-Sur. Todas esas cosas pueden alcanzar otra dimensión en la medida en que tengamos una agenda nacional de desarrollo. Todos estos temas contribuyen, inexorablemente, a la consolidación de una agenda más amplia a nivel regional, uno de los grandes desafíos que tenemos por delante.

En lo personal creo que hay ciertos aspectos que desde el Uruguay se tienden a ver con un bajo perfil, enmarcados en concepciones propias de país que solo puede exportar *commodities*. Pero lo interesante es cambiar esa forma de ver al Uruguay, ya que desde la región y del mundo nos ven como otra cosa. La imagen de un país estable –más allá de su condición de agro-exportador– tiene una serie de atributos político-institucionales que permitiría una convergencia mayor con otros Estados que desean responder a los desafíos globales y necesidades locales dentro del marco institucional democrático y desarrollista.

Esas puntualizaciones nos permiten volver al inicio de la mesa redonda y dejar planteada una serie de elementos que considero importantes a la hora de reconfigurar y profundizar la inserción internacional del Uruguay. ¿Cuál es el grado de coordinación desde el Estado para dar respuestas globales, regionales y nacionales? ¿Cómo logramos una articulación de esos tres niveles desde una visión integral del Estado?

En ese marco dejaría planteado una serie de problemas globales y regionales, pensando en la inserción política y la seguridad ya no en términos de realismo y de armamentismo, sino en relación con la seguridad energética, alimenticia, etc. Es decir, ante "problemas meta" que tenemos para resolver a nivel regional, la implementación de políticas públicas regionales permitirá un salto cualitativo a nivel global, para mostrar a las demás regiones del mundo que acá podemos abordar los grandes problemas a partir de una gobernabilidad institucionalizada.

Ese es el gran desafío sobre el espacio a construir, que no deberá caer bajo el presidencialismo del MERCSOUR y las decisiones alocadas que se han tomado en la última década; particularmente en el Uruguay, desconociendo la rica historia que tiene el país en el torno al multilateralismo, pasando por el Estado de bienestar, la alineación con el sistema de Naciones Unidas, y en todos aquellos pilares democráticos y de derechos, que es en donde yo veo la inserción internacional del Uruguay en el sistema global.

Muchas gracias.

DIMENSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Más acá y más allá de la integración económica: la agenda política y social del Uruguay ante el MERCOSUR

Miguel Serna[1]

Introducción

El MERCOSUR a lo largo de casi veinte años de existencia se conformó como un proceso de integración regional en América Latina abierto y multidimensional. El proceso histórico en construcción abierta en el entendido que tiene avances y retrocesos en un contexto regional de gran incertidumbre. Un proceso multidimensional (De Sierra 2001, 2002) partió de una voluntad política que combinó objetivos económicos de creación de un bloque alternativo para enfrentar la vulnerabilidad externa y fortalecer las economías nacionales con fines políticos de afirmación de los regímenes democráticos de las décadas del ochenta y noventa. En un breve período, la integración ha sido atravesada por ciclos de crecimiento y crisis económicas de los principales socios, de afirmación e inestabilidad política nacional, de sociedades con fuertes asimetrías regionales y brechas de desarrollo externas e internas en un período de creciente fragmentación social.

El abordaje de la integración se realiza desde una perspectiva amplia, desde la economía a la política y la sociedad, con el objetivo de recuperar diversos aspectos del proceso, rasgos y consecuencias comerciales, productivas, políticas, geopolíticas, culturales y sociales. Así, pues, se considera al MERCOSUR como una construcción de un "nuevo espacio de pertenencia" en disputa, de integración y de conflicto, donde aparecen múltiples condiciones estructurales y de legados históricos preexistentes, de configuración de instituciones y actores; de procesos e interacciones asimétricas, así como de diversas alternativas y ámbitos de acción.

Se plantea también como un espacio interdisciplinario donde concurren diversas miradas de saberes disciplinarios para captar las múltiples dimensiones, interacciones de un proceso complejo y dinámico que genera diversas consecuencias sociales.

El objetivo del texto es acotado y al tiempo complejo, se trata de identificar los principales temas, nudos problemáticos, obstáculos y alternativas en debate en la comunidad académica e intelectual nacional acerca del balance de la experiencia de integración en el MERCOSUR y los desafíos futuros para el desarrollo del país.

(1) Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

I) ¿MERCOSUR económico o político? el discreto encanto de la política

I.1. *El MERCOSUR: ¿más mercado o más institucionalidad regional?*

En la literatura se encuentra un debate recurrente sobre la naturaleza política del MERCOSUR. A primera vista aparece como una dicotomía entre la economía y la política, entre la centralidad del mercado comercial y sus reglas, versus la formación de instituciones políticas regionales. No obstante, esta versión es un poco simplista, porque en rigor lo que está en juego desde la política es cuál es la forma de construcción política y de interacciones que establece con la economía.

En este sentido, se puede identificar dos visiones dicotómicas. En una interpretación (la fundacional) la política del "ínter gubernamentalismo" es la más adecuada para impulsar políticas de integración económica orientadas hacia la formación de un "regionalismo abierto". En esta perspectiva la política concentra sus poderes en los órganos ejecutivos y las instituciones presidenciales como locus de autoridad y núcleo decisorio, al tiempo que se guía por la lógica del mercado minimizando las "intervenciones" y "trabas" (arancelarias y no arancelarias) de la actividad comercial.

En otra interpretación, se realzan las críticas a ese modelo imperante y se propone "otra institucionalidad" que refuerce el desarrollo de espacios de negociación más abiertos, corpus normativos específicos de la integración, la formación de instituciones políticas representativas y de participación ciudadana, de un Estado más activo en las orientaciones del desarrollo.

Las críticas se concentran en los rasgos de las instituciones "intergubernamentales" que están fuertemente subordinadas a los órganos presidenciales. También se señala que la contracara de la flexibilidad y eficacia decisoria reside en el carácter incompleto de los actos legales, y en la baja estabilidad y el bajo compromiso político de los mismos. Además se señala la insuficiencia de los incentivos comerciales como el único o principal motor de la integración regional.

En el fondo el debate se centra en la fundamentación filosófica de concepción de la política del MERCOSUR, sobre la falta de "correspondencia entre filosofías, modelos e instituciones integracionistas" (Caetano, 2004) en la agenda pública de propuestas e iniciativas.

¿Qué tipo de instituciones?

Más allá de las visiones globales del papel del Estado, la política y el mercado, aparecen varios puntos con respecto a la naturaleza, alcances y diseños de las instituciones políticas de la integración.

Aun en los formatos más minimalistas de la política, aparecen dos aspectos en formación en los procesos de integración.

Un punto es que en cualquier hipótesis el Estado y la política deben cumplir una función regulativa básica que se expresa en la necesidad de establecer "reglas de juego" para la integración económica, así como de definición de espacios jurisdiccionales para lidiar con conflictos y resolución de intereses interestatales, sectoriales, particulares o globales en el proceso de regionalización. La aprobación de normas y reglas para el funcionamiento del comercio y las actividades económicas se presenta al mismo tiempo como un requisito externo "económico" e interno para la eficacia de la política.

En este plano, se señalan recurrentemente las "faltas, "vacíos" o "insuficiencias" de "reglas claras", sea por los alcances incompletos (en el plano económico el ejemplo de la unión aduanera) o por la debilidad de un sistema jurídico de actos legales incompletos y la ausencia de ámbitos jurisdiccionales especializados y autónomos.

Aun en este enfoque minimalista, se debe considerar otro elemento político igual de relevante en los formatos de integración, la denominada "cláusula democrática" de los gobiernos como meta y condición para participar de las uniones integracionistas. La inclusión de la salvaguarda democrática se asocia a las metas políticas de rechazo a las experiencias autoritarias del pasado reciente y a la búsqueda de reforzar los mecanismos pacíficos de resolución de los conflictos fronterizos dentro de América del Sur.

La profundización de las otras visiones en pugna, plantea además otros aspectos en disputa sobre el sentido y alcance de las "instituciones" políticas.

Un paso más en el análisis de los formatos y espacios institucionales deseables o en pugna, es la definición o no de espacios para la expresión, mediación y agregación de demandas e intereses colectivos. En este aspecto se marcan recurrentes "déficits" institucionales y democráticos.

En el sentido más amplio de las posibilidades de las nuevas instituciones políticas de integración se plantea la formación de ámbitos de representación política y participación ciudadana. De una parte, se reivindica la relevancia de formación de creencias, proyectos e imaginarios de nuevas comunidades políticas, de otra parte, nuevos ámbitos de representación política y de elaboración de nuevos estatutos de derechos ciudadanos. Desde esta perspectiva, la política se realza como espacio de integración sociocultural, que interpela vigencias y transformaciones de identidades nacionales, así como de la diversidad multicultural supra y sub nacional.

Aun en las perspectivas más amplias de las instituciones políticas, es importante rescatar los desafíos y dificultades que estas suponen.

Gerardo Caetano y Romeo Pérez señalan tres desafíos principales para el desarrollo de las actividades y órganos parlamentarios del MERCOSUR (Caetano, Pérez, 2001; 135-138).

En primer término "representar la integración" que implica incorporar a los ciudadanos y agrupaciones políticas "favorables" y también "opositoras" a la integración, en un espacio nuevo que permita conformar una "representación diferente" a la del

Estado-Nación, operando sobre la base de ciudadanía de cada Estado, al tiempo que incorporando múltiples "cuerpos cívicos" e identidades.

En segundo término, "cogobernar el proceso" a través de una práctica compartida de las decisiones gubernativas con los ejecutivos.

En tercer lugar, "producir los asideros de la ciudadanía surgente", aportar a la constitución de la "ciudadanía integrada" mediante la producción de "asideros cívicos".

En este aspecto se advierten dificultades importantes. La principal de ellas la "deformación institucional" de los procesos de integración que se expresa como la tendencia al "déficit democrático" de las instituciones (Caetano, Pérez, 2001; 140).

A su vez, se marcan las insuficiencias en los procesos y ritmos de las "modernizaciones parlamentarias", en lo que se refiere a las carencias de los Parlamentos nacionales y la Comisión Parlamentaria Conjunta. Esas insuficiencias se reflejan en la falta de información y en el asesoramiento que ha sido lento y desigual en su cobertura, así como en la comunicación interparlamentaria. Además, se plantea la poca influencia en la formación y emergencia de líderes políticos de "perfil mercosuriano".

El balance sobre el modo de funcionamiento de la CPC está teñido por "claroscuros", tanto por la ambigüedad de su agenda como por el propio reconocimiento de la debilidad institucional del organismo y la asimetría entre las diversas delegaciones parlamentarias.

A las instituciones legislativas del MERCOSUR se tendría que agregar el papel de los Parlamentos Nacionales de actor de veto-player en materia de la política exterior (Chasquetti, 2009).

Niveles de actuación de la integración política

¿Delegación de la soberanía nacional o representación regional? Es esta una pregunta reiterada en los debates entre partidarios y opositores a la integración regional. No obstante, el análisis se hace más complejo cuando se analiza los impactos de la integración desde el punto de vista de generación de ámbitos de instituciones multiescala o de niveles decisorios múltiples. Desde perspectivas teóricas de la globalización (Sasken, 2007) y de la Gobernanza se sostiene que la cuestión central no es la desaparición ni la pérdida de soberanía nacional, sino la aparición y superposición de ámbitos de escala múltiple de producción de políticas, instituciones, organismos públicos y organizaciones de intervención en ámbitos transnacionales, nacionales, subnacionales y locales.

Desde esa perspectiva, es interesante rescatar dos ámbitos diversos de desarrollo de instituciones políticas, uno regional, como el proyecto de instalación progresiva

del Parlamento del MERCOSUR y otro subnacional, de municipios, provincias y estados dentro de la federación brasileña.

El parlamento regional se crea como órgano de representación de los ciudadanos del MERCOSUR que se irá construyendo en etapas y transiciones sucesivas hasta la implementación de las elecciones directas y sede permanente que será en Montevideo.

En términos de la formación del nuevo órgano aún restan múltiples retos acerca de la profundidad y alcances que se consigan en su implementación, debido a que "la actual institucionalidad, aun con los importantes cambios y creaciones incorporadas últimamente, no resulta idónea para la consecución de logros efectivos en varios de estos planos novedosos de la agenda más actual". (Caetano, 2006: 12)

En el ámbito de la política subnacional, desde 1995 se funda la red de Mercociudades con la integración de once ciudades. La experiencia se amplía hacia el año 2000 en que se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias en las que participan 138 ciudades. Después, en 2004, extiende aun más su alcance con la constitución de un Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos.

La agenda para el Comité de Municipios es aun muy ambivalente, no obstante se considera un ámbito potencial que podría integrar dimensiones relevantes como a) tener una "orientación política precisa" hacia la integración regional, b) la búsqueda de incentivos económicos, poner a los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR como "tema central de su agenda", c) "abordar el tema de las políticas de fronteras del MERCOSUR", tema típicamente local y de ciudades fronterizas; d) "políticas de identidad MERCOSUReña", en las ciudades acercando los procesos de integración simbólica e imaginaria a la cotidianidad de los ciudadanos y e) estimular "políticas municipales" para la cohesión territorial desde la base local (Chasquetti, 2006: 18-21).

Ciclos históricos y ritmos de los procesos de integración

¿Voluntad política fundacional y el "relanzamiento" del MERCOSUR? ¿Cuáles fueron los tipos de convergencias políticas, de gobiernos, de ideologías políticas, de proyectos de integración en el proceso históricos?, ¿sus impulsos y frenos?

Para la comprensión de los debates y variantes de posiciones con respecto a los formatos y desafíos de las instituciones, es importante recuperar los principales hitos y etapas "fundacionales" que de acuerdo con la literatura académica han marcado los ritmos y modalidades de proceso inacabado de construcción política del MERCOSUR.

Existieron varios factores de convergencia en el proceso de integración. Desde el punto de vista económico el agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y los impactos de la crisis de la deuda externa de la década

del ochenta fueron elementos de confluencia entre gobiernos para buscar nuevas formas de inserción internacional. Se trata de un proceso dirigido desde los gobiernos que definieron estrategias graduales y flexibles de apertura a la economía mundial; se optó por un ensayo de "regionalismo abierto" para aprovechar las ventajas comparativas de proximidad geográfica, histórica, cultural y de desarrollo. En este plano, en un corto tiempo consiguió un "éxito relativo" en los resultados económicos, la multiplicación del comercio intra-regional y la construcción de un bloque comercial que alcanzó la forma de unión aduanera incompleta (eliminando las restricciones comerciales internas, y estableciendo un arancel externo común frente a terceros países no miembros).

Esta etapa de constitución fundacional de un MERCOSUR más "fenicio" comercial e "intergubernamental" se plasmó en el Tratado de 1991 en un formato institucional con un sesgo decisorio anclado en las instituciones presidenciales (Consejo del Mercado Común y Grupo del Mercado Común –SGTs–). Los rasgos político-institucionales fueron: a) el intergubernalismo "extremo" e "interpresidencialista", b) los "actos legales incompletos" y c) la falta de "órgano jurisdiccional autónomo y propio del bloque" (Caetano, 2007). La estructura organizacional va a tomar forma con el Protocolo de Ouro Preto en 1991 en el cual se agrega al Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio del MERCOSUR y en calidad de órganos consultivos la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo y Económico-social y como órgano administrativo la Secretaría del MERCOSUR.

La integración regional incorpora además un acuerdo político de "compromiso democrático" para establecer una garantía a las transiciones democráticas ante la potencial recaída en golpes de Estado o regresiones autoritarias y para reducir el papel de los militares reduciendo conflictos fronterizos. Desde esta perspectiva, el MERCOSUR, al establecer la vigencia de las instituciones democráticas como condición sin la cual no es aceptable la integración, fue un mecanismo de apoyo institucional en momentos de inestabilidad política como los que atravesaron en diversas circunstancias Paraguay y Argentina.

El período 1999/2001 inicia un nuevo ciclo en que se produjo una fase de pérdida de dinamismo del MERCOSUR, producto de los impactos de la crisis económica brasileña y las modificaciones cambiarias, así como diversos fenómenos de inestabilidad y legitimidad política, especialmente en el caso argentino, así como negociaciones bilaterales extra bloque. En el marco del contexto de crisis económica se establece el "Protocolo para la resolución de controversias del MERCOSUR" en 2001. No obstante, el formato de baja institucional fundacional deja al descubierto las debilidades normativas e institucionales para mediar y resolver conflictos y trabas.

A partir de 2002 se produce un nuevo clima de "optimismo" en cuanto a la voluntad política de relanzamiento del proyecto de integración del MERCOSUR. Varios factores positivos convergen en la coyuntura. La caída de la convertibilidad en Argentina, vuelve a favorecer las expectativas e intereses en expandir el comercio

intra-regional y la preservación del bloque económico. A su vez, la reafirmación de la voluntad política –principalmente entre Argentina y Brasil– de priorizar el espacio multilateral para negociar con otros países; en particular, el retroceso de las negociaciones bilaterales unilaterales con EE.UU. y el ALCA. La priorización de políticas de integración y desarrollo a largo plazo en los ámbitos de proyectos de cooperación energética, comunicación e infraestructura. El reconocimiento del liderazgo de Brasil en la representación regional, unido al desafío geopolítico de afianzar la alianza entre los estados miembros e incorporar nuevos socios en América del Sur. La constatación de los efectos sociales devastadores de las crisis económicas, el agotamiento de las reformas económicas estructurales y la emergencia de nuevas cuestiones sociales. La revalorización del papel del Estado y las instituciones políticas en su intervención para articular políticas de desarrollo y de redistribución social.

Esta fase de "relanzamiento del MERCOSUR" abre perspectivas de una agenda integracionista más global y profunda, de "proyecto político", "instituciones" y emergentes de una "ciudadanía MERCOSUReña". Así pues aparecen la proposición de nuevos órganos como el parlamento del MERCOSUR, el Instituto Social, así como la aprobación de Fondos Estructurales para el tratamiento de las asimetrías, el reforzamiento técnico de las competencias de la Secretaría y se establece un Tribunal Permanente de Revisión. Este nuevo clima de convergencia política (Consenso de Bs.As., Acta de Copacabana, Comunidad Suramericana de Naciones, 2002-2004) no elimina las disputas y conflictos interestatales y de intereses sectoriales.

El ciclo más reciente de 2004 a la fecha, aparece caracterizado como un nueva "inflexión de expectativas de avances", de las posibilidades de un "Ouro Preto II". De un lado, la expresión de crisis y agotamiento de los modelos integracionistas propuestos (Caetano, 2007), "MERCOSUR fenicio", "MERCOSUR de dos velocidades", "MERCOSUR de dos grandes y dos pequeños", "Bilateralismo excluyente" de Argentina y Brasil, así como del agotamiento de los modelos "nacional desarrollistas" pasados y del originado por el "consenso de Washington". De otro lado, nuevos escenarios inciertos con la ampliación del MERCOSUR con el pedido de ingreso de Venezuela como socio pleno.

Este ciclo abre escenarios diversos, pautados tanto por el "retorno de la política" como eje de la integración, como por la persistencia de sus debilidades externas derivadas de la coyuntura económica de crisis económica, como las internas, a saber: los "déficits democráticos", o la irresolución de conflictos binacionales y sectoriales.

I.2. *La coyuntura de crisis y los formatos de integración del sur: ¿MERCOSUR, Sudamérica, América Latina o mundo?*

La coyuntura reciente presenta nuevas y viejas cuestiones en las opciones del formato político institucional del MERCOSUR. ¿Avanzar hacia nuevos formatos de

alianzas políticas regionales? ¿Existe complementariedad o antagonismo entre diversas iniciativas? ¿Agotamiento o reconversión política?

La reflexión sobre la emergencia de propuestas políticas en la coyuntura si bien está muy teñida por movimientos y dinámicas del presente y en curso, es útil para comprender los temas y cuestiones centrales de la política. Así, pues, emergen debates sobre los límites y fronteras de los espacios regionales del MERCOSUR, el sentido político y significados de la integración, los balances de logros y debilidades del proceso.

A efectos de sintetizar (corriendo el riesgo de cierta esquematización) algunas de las posiciones más notorias en disputa, se plantean tres escenarios diversos:

a) La hipótesis de la sobreoferta institucional de formatos de integración y los espacios de competencia de liderazgos subregionales (como Brasil y Venezuela)[2].

Entre las voces de los políticos, desde el Partido Nacional aparece Luis Alberto Lacalle como uno de los exponentes más críticos a los escenarios actuales de profundización de las instituciones políticas de la integración. En su interpretación, el MERCOSUR se habría desviado de su formato original comercial, y pragmático en lo político por la incorporación y expansión de un "exceso de institucionalidad" política con la integración de nuevos socios externos y la creación de un parlamento regional. El principal problema a su modo de ver reside en la desviación histórica del sentido fundacional del MERCOSUR que se acotaba al ámbito económico comercial.

"El desvío. A nuestro juicio el principal problema que enfrenta nuestra organización comercial es doble. Por una parte el vaciamiento de la institucionalidad regional provocada por la bilateralidad argentino-brasileña y por otro la introducción de factores de integración política, ajenos a la naturaleza de lo acordado oportunamente" (Lacalle, 2007: 199).

b) La hipótesis de la incertidumbre y estancamiento del MERCOSUR: la retracción comercial mercantil y la debilidad institucional.

Otra interpretación subraya los rumbos inciertos de la integración regional que caracteriza la coyuntura reciente. Múltiples factores contribuyen a propiciar la generación de climas de incertidumbre y desencanto político. Se manifiestan fuertes dudas sobre la convergencia estratégica e ideológica en las políticas exteriores de los gobiernos que dan prioridad a los intereses de los Estados Nacionales. La percepción de un continente fragmentado, en sus identidades, instituciones y prácticas regionales, marcado por el destino incierto de las experiencias de integración (como la CAN); la puja de liderazgos subregionales entre Brasil, México y Venezuela; la aparición de múltiples interrogantes y obstáculos sobre el futuro MERCOSUR, con pocos avances en la lógica económica, la falta de "voluntad política" de avanzar hacia formatos institucionales supranacionales y la integración de nuevos socios pero sin "profundización consistente" ni objetivos centrales concretos.

(2) En la literatura regional hay varios analistas que se ubican en este escenario, como Serbin, Vigevani, Altmann (2009) en Revista Nueva Sociedad nº 219, Caracas.

"La situación de los procesos de integración no sólo en América del Sur sino en general en América Latina, provoca una sensación de desencanto o, cuanto menos, de incertidumbre" (Caetano, 2009: 160[3]).

c) La hipótesis de la complementariedad histórica y convergencia política reciente: ampliación de márgenes de negociación de países pequeños y medios, afinidades políticas y ambigüedad de los modelos de integración.

Para una parte importante de la intelectualidad uruguaya la conformación de un proceso de integración como el MERCOSUR tiene raíces históricas y geopolíticas de largo plazo, trayectorias de desarrollo político y económico que se entrecruzan en el pasado y en el pasado reciente, tanto en la etapa fundacional como actual del MERCOSUR. Desde esta perspectiva, la inserción del país en la región es un destino y escenario deseable e ineludible.

A modo ilustrativo, Sergio Abreu defiende una propuesta de definición estratégica nacional de inserción externa integral, tomando en cuenta los niveles multilaterales, regionales y bilaterales. La estrategia externa debe incluir la "vecindad" atendiendo a los lazos históricos socioculturales con Argentina y Brasil, la "asimetría" de dichas relaciones y la "vulnerabilidad" de turbulencias, cambios abruptos y riesgos económicos que impactan sobre el Uruguay.

"La integración y el MERCOSUR son escenarios insustituibles, derivados de nuestra realidad económica y fundamentalmente, de la geopolítica. Sin embargo, el país debe redefinir su posicionamiento de acuerdo a los cambios que se producen dentro y fuera de la región"(Abreu, 2007, 206).

Desde una perspectiva de los factores geopolíticos Quagliotti De Bellis (2009) coincide en la relevancia de la integración regional; sin embargo, advierte la fragilidad de los proyectos conjuntos del MERCOSUR y UNASUR que a su entender son "cuerpos sin espíritu". Un problema y obstáculo importante para la integración de América del Sur se encuentra en la asimetría de poder y el papel preponderante de Brasil en la región. Este papel se ha reforzado en la coyuntura por el distanciamiento de las elites dirigentes y de poder brasileñas del resto de la región, y las iniciativas dirigidas a ocupar un papel de gendarme regional.

Desde otra perspectiva, Constanza Moreira confluye en la justificación de la integración regional en una historia común de procesos de desarrollo económico, político y social con un "patrón específico" dentro de América Latina, especialmente de trayectorias paralelas en las últimas tres décadas del siglo XX.

El proceso de creación del MERCOSUR surge de una convergencia política de procesos de transiciones democráticas y de implantación de reformas económicas liberalizantes del consenso de Washington. La coyuntura reciente manifiesta una nueva afinidad de voluntad política de gobiernos y modelos de desarrollo en un contexto de "giro a la izquierda".

(3) En la misma Revista otros colegas de la región apuntan hacia el mismo escenario, Briceño, Malamud, 2009.

"El MERCOSUR surgió de una convergencia deseada de políticas económicas de apertura, estabilización y desregulación producidas al calor del consenso de Washington. En relación con su origen, el diagnóstico del MERCOSUR y el proyecto MERCOSUR tenían una coherencia interna que hoy dista de estar presente. Sin embargo, los nuevos gobiernos en Argentina, Brasil y Uruguay, evidencian la necesidad de repensar el MERCOSUR en clave de izquierda: así lo revela el distanciamiento con la política de Washington de Brasil y Argentina, y un cierto resurgimiento del «latinoamericanismo». ¿Será esta una base política tan sólida como aquella con la que el proyecto de integración regional fue pensada en sus orígenes" (Moreira, 2004: 103)

Así pues, la autora deja planteadas dudas e interrogantes entre las afinidades ideológicas de las nuevas voluntades y actores políticos y la endeblez de los proyectos de integración regional. El discurso dominante en buena parte de la izquierda ha sido el "desarrollo nacional" y la crítica "anti-ALCA" fundamentada más en el rechazo al "imperio" que en la elaboración de un discurso y contenido consistente respecto a la integración latinoamericana. No obstante, el nuevo ciclo de desarrollismo "nacional" y neodesarrollismo regional pueden ser programas convergentes en la medida que existan iniciativas estatales activas y modelos ideológicos consistentes.

II. Las incómodas invitadas: sociedad civil y políticas sociales

Se ha afirmado reiteradas veces que el MERCOSUR en el plano social no ha alcanzado los logros y avances que ostenta en el plano comercial (unión aduanera, comercio intra-regional) debido al "dificultoso" e "inconcluso" reconocimiento de la dimensión social de la integración (Ermida, 2000: 180).

En esta sección se presentan algunos análisis para mostrar varias paradojas de la dimensión social de la integración regional. La primera paradoja es entre la ausencia institucional y el reconocimiento de déficit de inclusión, participación e intervención en materia social, ausencia de espacios de representación y mediación de intereses colectivos. La segunda paradoja es el desfasaje entre los reconocimientos institucionales y la generación de políticas, ámbitos, espacios, procesos y prácticas concretas donde emergen sujetos colectivos, temáticas sociales y espacios territoriales de la agenda social. La tercera, la paradójica confluencia entre los debates sobre las concepciones políticas de la integración y los modelos de desarrollo.

El retraso relativo del reconocimiento social se debe a que desde su origen en el Tratado de Asunción, la dimensión social y ciudadana de la integración no aparece de forma manifiesta. No obstante, luego de la firma del mismo, comienza a debatirse y gestarse la necesidad de la construcción de una agenda sociolaboral e instituciones específicas (Sub Grupo de Trabajo orientados a la cuestión laboral y seguridad social, Comisión Parlamentaria Conjunta y El Foro Consultivo Económico Social), mani-

festando la preocupación por evitar el "dumping social' entre los países miembros y la importancia de asegurar la plenitud y eficacia de la ciudadanía laboral y social. A ello se debe sumar el legado histórico de desarrollo social de los países miembros con múltiples asimetrías regionales y brechas de desigualdad entre países, así como la persistencia de viejas y nuevas cuestiones sociales pendientes (Serna, 2001: 113), tema que será desarrollado en la sección siguiente. En forma paralela a la apertura de espacios de participación institucional que contribuyen a la formación de una "proto sociedad civil" del MERCOSUR (Grandi, Bizzozero, 1997), y se generan espacios de participación regional de redes sociales informales transnacionales de sujetos colectivos y movimientos social que operan de contrapeso al proceso de negociación cupular. (Falero, 2003)

El proceso de integración del MERCOSUR conformó pues un modelo institucional "dual" (Serna, 2004). Por una parte, existió una voluntad política fundacional de potenciar una integración desde una perspectiva hegemónica económica liberal y acompañada de la afirmación de los regímenes políticos democráticos, donde lo social era percibido como un ámbito difuso y subsidiario de los fines económicos y políticos.

Por otra parte, en tanto resultado de las iniciativas de los actores sociales ante los crecientes déficits democráticos y sociales de la integración, se logró una incorporación de la dimensión social y la participación de la sociedad civil. La canalización de esta forma de participación social embrionaria en sus alcances tuvo impactos fructíferos en la apertura de espacios en la estructura institucional siguiendo el modelo de experiencias de integración con grados más altos de institucionalización.

Los logros más tangibles del proceso fueron en el plano institucional la constitución de un Subgrupo de trabajo específico de integración tripartita para el seguimiento, evaluación y propuesta en las temáticas más directamente vinculadas a las transformaciones del mundo del trabajo en un proceso de integración (relaciones laborales, empleo y seguridad social) y de un Foro Consultivo Económico Social para la participación y representación de las organizaciones de intereses de la sociedad civil. A su vez, en la conformación de la agenda social del MERCOSUR, el avance más grande fue la elaboración de una Carta de derechos sociolaborales (1998) en tanto instrumento a desarrollar para garantizar derechos laborales en un nuevo marco y dinámica regional (Serna, 2004). Más adelante, se producen otras políticas de reconocimiento simbólico de los déficits sociales y asimetrías internas al MERCOSUR (el FOCEM) y el Instituto Social del MERCOSUR 2007 para el diagnóstico, producción de estadísticas para futuras políticas sociales.

La dimensión social en la integración dentro de las propias instituciones aparece definida de varias maneras (Serna, 2004). La más manifiesta es la emergencia del reconocimiento público de una o varias cuestión(es) social(es), objeto de políticas específicas para compensar los efectos sociales más negativos del proceso de integración económica en los grupos o sectores más directamente involucrados. Otra forma

es el establecimiento de ámbitos para la participación de la sociedad civil del proceso decisorio y de construcción de la agenda social de la integración. En ese sentido, la integración puede aparecer como un espacio que abre nuevas oportunidades en el plano regional y supranacional para dar respuesta a las demandas y problemáticas sociales insatisfechas del desarrollo nacional.

La segunda paradoja referida al inicio, es el desfasaje entre las ausencias e insuficiencias institucionales y la aparición de los sujetos "olvidados" de la integración (movimientos sociales, participación y derechos ciudadanos), de procesos de cambio social asociados a los procesos de integración regional.

Alfredo Falero plantea que hay tres "áreas problemáticas" en los procesos de integración donde emergen posibilidades de pensar derechos "civiles, políticos y sociales no acotados a los límites del estado-nación" (Falero, 2003: 35). La primera es la "generación de redes regionales de cooperación" entre actores colectivos y movimientos sociales (como asociaciones sindicales o cooperativistas). La "movilidad geográfica de fuerza de trabajo y subjetividad social" es considerada como la siguiente área problemática. En este sentido plantea que la movilidad de personas trae cambios en la percepción de la subjetividad social y produce amenazas de "segmentación" y "fragmentación social" (emergencia de reacciones xenofóbicas y racistas) en el trato de inmigrantes que debe ser atendida en un plano supranacional para asegurar igualdad de derechos(4). Finalmente, define un área configurada por los "espacios de fronteras en contextos de integración" que son a su modo de ver zonas de cooperación y conflicto donde se desdibujan las líneas de separación entre estados, y donde pueden emerger identidades sociales "transfronterizas"(5).

La crítica intelectual apunta a resaltar la urgencia de abrir espacios, resaltar estas temáticas y los diálogos en el MERCOSUR para darles visibilidad pública, y que actores sociales protagonistas no sean "postergados" o "lleguen tarde" a los espacios

(4) Tema profundizado por el autor en (2002) "Migración laboral: un desafío para la sociedad civil" en *Revista de Ciencias Sociales,* Dossier Uruguay y América Latina ante la(s) integración(es) Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

(5) La relevancia de las zonas de frontera en la integración es frecuentemente abordada por los análisis sociológicos "La investigación empírica muestra que las fronteras continúan siendo barreras –migratorias, económicas, identitarias–. Las áreas de frontera son espacios de interacción, de conflicto y de estigmatización; al mismo tiempo son áreas de nuevas alianzas sociales y de nuevas identidades culturales. En ellas, las relaciones interculturales que se están desarrollando no apuntan a una pérdida de identidades nacionales. Todo lo contrario: a menudo, las identificaciones nacionales se fortalecen en vez de borrarse" (Jelin, 2001: 264).

Los déficits de participación social democrática en los procesos de integración y la inclusión de los movimientos sociales también están en el centro de debate. "La evidencia inicial indica que la emergencia del MERCOSUR está produciendo transformaciones significativas en el marco de la acción y en las estrategias de los movimientos sociales. Aunque está ausente en las negociaciones institucionales formales, el campo de los actores colectivos siente el impacto y las consecuencias de decisiones tomadas en el plano de las negociaciones formales. Muchos actores y fuerzas sociales están incorporando el nivel regional en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales [...], las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño [...] las comunidades artísticas" (Jelin, 2001: 268).

y mesas de negociación. Asimismo, entre los diversos análisis sobre los movimientos hay al menos dos aspectos importantes que se destacan.

Por un lado, que los procesos de integración abren nuevas oportunidades (formales y no formales) de prácticas colectivas en el ámbito transnacional para la generación de redes, asociaciones, espacios de encuentro y acciones cooperativas para la formulación de iniciativas, producción de agenda social, agregación de intereses y expresión de demandas sociales.

"Si bien los organismos de integración de la sociedad civil del MERCOSUR tienen un carácter «decorativo», la existencia de diversas redes de integración horizontal entre movimientos sociales de la región puede contribuir a la formación de un «proyecto regional» de cuestiones como la formación de una «ciudadanía laboral regional» con un piso de derechos laborales mínimos con carácter vinculante de los países miembros y con la posibilidad de negociaciones colectivas regionales. Desde tal perspectiva, la incorporación de movimientos y organizaciones sociales a la dinámica, no es meramente la «última fase» de la integración regional, sino un componente central del proceso que hasta ahora ha sido radicalmente excluido del esquema" (Falero, 2004: 39).

Por otro lado, la diversidad y heterogeneidad de actores que consiguen aprovechar las posibilidades de organización, acción social e influencia estratégica en estos espacios es dispar, y además en los casos en que logran mayor capacidad de organización colectiva la debilidad institucional regional no los debilita necesariamente, compatibilizando las prácticas nacionales y regionales supranacionales en tanto portavoces y en disputa de enfoques de la integración y las creencias y valores nacionales o locales.

Un ejemplo de estas disyuntivas de acción social puede encontrarse en el análisis de Alberto Riella sobre las formas de organización y acción colectiva de las asociaciones agrarias en el MERCOSUR. "Asimismo, la acción colectiva se ha visto restringida por la falta de instancias de interlocución estatal y de las autoridades del MERCOSUR con los actores de la sociedad civil, lo que impide que se recreen estos actores y opera como desestimulador de sus impulsos de acción, haciendo que únicamente aquellos actores que tienen amplios poderes o una capacidad organizativa estable y fuerte puedan sobreponerse a esta «intencionada» falta de interlocución a los que son sometidos. El déficit institucional ya señalado se transforma por esta razón en un elemento que potencializa la esfera negativa de los actuales procesos de negociación, quita "visualización" a las problemáticas de la integración y conlleva la imposición de una visión comercial del MERCOSUR. En este sentido, de no iniciarse a tiempo una profundización de la institucionalidad del MERCOSUR, se corre el riesgo de que a mediano plazo este se diluya en una gran zona de libre comercio como se plantea con el ALCA" (Riella, 2002: 85). En los últimos años este problema se agrava por el letargo económico y de intereses que estimulen a los actores sociales y económicos profundizar el proceso. A lo que suma, el alejamiento del apoyo y desencanto de los movimientos sociales sobre los rumbos institucionales del MERCOSUR.

Las disputas de espacios institucionales y ámbitos de conflictos de actores y movimientos sociales en el fondo no responden exclusivamente a la defensa de intereses económicos sino que está en juego la imposición y hegemonía simbólica-discursiva sobre la visión y sentido de los procesos de integración.

Por tanto, los procesos de integración producen diversas oportunidades para la formación de sujetos y subjetividades sociales (Falero, 2004). La integración puede ser un desencadenante de nuevas prácticas sociales para los movimientos sociales mediante la creación de "redes de movimientos" y "redes transnacionales". Al mismo tiempo, los actores políticos pueden desarrollar capacidades para incidir en el proceso de globalización mediante iniciativas regionales que apuntalen "cierta autonomía" de los procesos de acumulación de capital global. Por otra parte, la regionalización de las economías estimula procesos de acumulación productiva y flujos comerciales articulados a las "estrategias espaciales de las empresas transnacionales" para el desarrollo de la división del trabajo. También pueden acelerarse procesos de globalización en el territorio mediante el reforzamiento de "ciudades-regiones globales" en tanto "nudos espaciales" centrales para plataformas de empresas y actividades de la modernidad.

La tercera paradoja señalada al inicio de esta sección fue entre los debates sobre la institucionalidad política del MERCOSUR y los modelos de desarrollo. En los análisis sociológicos aparece una dicotomía de cosmovisiones en juego y modelos de desarrollo en disputa sobre el significado y sentido de la integración y la globalización (paralelos a los debates sobre visiones políticas entre intergubernamentalidad "fenicia" y otra institucionalidad más profunda), expresada en la tensión entre integración "de facto" guiada por el mercado y otra por el contrario donde los "estados" y "actores colectivos" presionan por un "rumbo consensuado", una integración "negociada" con "agentes activos".

"Hay dos lógicas contradictorias que están en tensión en la construcción de esos espacios supranacionales. Por un lado una contribución en bases regionales al movimiento hacia la globalización ya que se permite por ejemplo un más eficiente desempeño de empresas transnacionales. Por otro lado, una forma de integración autónoma que permita una economía autocentrada que puede rotularse simplificadamente a partir de la terminología de Samir Amin como "desconexión", que por supuesto no significa autarquía sino inserción activa regional con capacidad de modificar las condiciones negativas que impone el despliegue global del capital. En este caso, se estaría hablando en la terminología de Wallerstein, de que un MERCOSUR ampliado a América Latina fuera capaz de proyectarse como semiperiferia, no obstante también puede discutirse si este sería funcional o no al sistema mundial, en un tránsito de desequilibrio sistémico como el que se supone que estamos" (Falero, 2004: 44).

En síntesis, aparece un debate sobre el modelo de desarrollo, de integración regional y la inserción internacional, entre modelos de baja institucionalidad, hiperpresidencialismo y aperturismo, y modelos de alta institucionalidad, intervención activa Estado y actores colectivos con mayor autonomía de acumulación y de espacios de

mediación sociopolítica, representación plural y de generación de una entramado más denso de redes sociales y participación social.

III. ¿La doble asimetría? Amenazas y alternativas desde la escala pequeña

El análisis de las asimetrías de tamaño y desarrollo en el MERCOSUR se convirtió en un aspecto central, no sólo como un dato de notoria relevancia, sino como problema, parte de la dinámica, relaciones interactivas y escenarios de desarrollo. Varias son las interrogantes y cuestiones al respecto.

La primera cuestión es delimitar qué asimetrías se analiza. En general los procesos de integración regional procuran mejorar la inserción externa y las capacidades relativas de autonomía de desarrollo de los países, ante procesos de globalización que tienden a marginar las naciones periféricas. En este plano, lo que se trata es de reducir las asimetrías externas entre los países socios y el resto de países y bloques político-económico del mundo. Por otro lado, las asimetrías de desarrollo también se manifiestan en el interior de los bloques regionales e incluso en el nivel subnacional. Así pues surge la temática de la dimensión de tamaño vinculado al desarrollo económico y extensión geográfica en la escala nacional. No obstante, el análisis se complejiza cuando se pasa de las comparaciones entre países, hacia los niveles subnacionales, regionales y de frontera. Otro tipo de asimetrías aparecen en el análisis multidimensional del desarrollo (economía, política, sociedad) y la introducción de la dimensión temporal de legados históricos y trayectorias recientes (Serna, 2001).

Las asimetrías comparadas de desarrollo entre países del MERCOSUR expresan legados históricos diferentes en términos de la configuración de las desigualdades y trayectorias recientes que han reforzado o disminuido en algunos casos las distancias y brechas relativas. En el plano de la economía, la brecha más notoria es entre Brasil y el resto. En la comparación del desarrollo político y la democracia, muestra una diversidad entre Uruguay la mayor experiencia democrática y de asentamiento de instituciones políticas y el resto. En el análisis de los modelos de desarrollo social, los legados comparativos muestran un contraste entre patrones más desigualitarios de Brasil y Paraguay, de menor desigualdad relativa de Argentina y Uruguay. No obstante, cuando se analizan las trayectorias del último ciclo histórico del siglo XX los cuatro países muestran convergencias estructurales y de modelos de desarrollo –en forma concomitante con las afinidades en los procesos de integración–, de experiencias comunes de democratización de la tercera ola, la implementación de reformas económicas liberalizantes y de consecuencias sociales "negativas" de las últimas décadas –acercando las brechas entre los de menor y mayor desarrollo, menor y mayor desigualdad– hacia abajo.

En este sentido, los patrones desigualitarios y los tipos de asimetrías se incorporan en la agenda de la integración (sea para perpetuarlas, reforzarlas o disminuirlas), como en los escenarios de participación de nuevos socios.

Un segundo punto de vista desde la perspectiva de inserción del país, es sobre los costos y oportunidades, las ventajas y desventajas de la escala pequeño país en relación con el proceso de integración. Este punto es relevante, tanto con respecto a los legados históricos y condicionantes estructurales como en relación con las posibilidades del proceso de integración y sus escenarios futuros (especialmente entre escenarios que mantienen o refuerzan las posiciones marginales de los socios más pequeños y los escenarios que permiten utilizar nuevas oportunidades de desarrollo y mayor autonomía relativa).

Otro elemento importante a considerar en el análisis, es cómo y cuándo se transforma en un problema de una agenda pública, un tema visible; esto significa en qué medida las asimetrías pasan a ser reconocidas como un objeto de las instituciones y políticas de la integración. El ejemplo más claro fue el pasaje de la "invisibilidad" como problema al reconocimiento tímido con la creación del FOCEM –con el espíritu análogo a los fondos estructurales y de cohesión de la experiencia europea.

En las narraciones discursivas cotidianas del MERCOSUR en la opinión pública y los medios de comunicación la asimetría geopolítica aparece como "dato" de la heterogeneidad de países miembros, como "parte" de funcionamiento del proceso y como "problema" no resuelto con consecuencias negativas. La asimetría se presenta bajo dos tipos discursivos recurrentes, el "tipo unionista" y el "tipo subordinante" (Andacht, 2001).

"Mi hipótesis es que en la conformación del MERCOSUR como proyecto (geo) político operan dos tipos ideales y generales opuestos, los cuales permiten entender las tendencias que guían este proceso. Uno de estos tipos –en el sentido de descripción general a la cual se adecuaría el resultado buscado– llevaría a los cuatro socios MERCOSUReños hacia una situación ideal de conjunción de iguales jurídicos, con capacidad de formar y luego actuar dentro del a menudo elogiado y anhelado «bloque» político, una unidad dotada de mayor poder de negociación hacia el mundo (por ejemplo con el Alca o con Estados Unidos) que cada uno de los socios por separado, más allá de sus dispares economías o territorios. El otro tipo ideal, en cambio, arrastraría este proyecto de integración hacia una compulsiva subdivisión polémica que tiende a enfatizar y explotar la desigualdad de los socios, que tematiza adversativamente sus flagrantes disparidades de poder, y que terminaría por obedecer a una clásica *Realpolitik* de dominación del más fuerte sobre el más débil, esta vez a través del comercio y no de la guerra, pero se trata de un ámbito regido por el enfrentamiento y no por la alianza estratégica." (Andacht, : 2)

Los debates argumentativos e interpretaciones giran en torno a cuáles de los dos tipos predomina, entre el tipo unionista que se orientaría a la constitución de un verdadero bloque geopolítico que favorecería a todos los miembros, o el tipo subordinante que produciría efectos de segregación o división entre los socios de acuerdo con diversas líneas nacionales.

Estas formaciones discursivas tienen un impacto relevante en la representación de la identidad nacional. Las dinámicas y competencias discursivas de "simetrías" y "desequilibrios" entre socios del MERCOSUR se comunican por medio de tres signos metafóricos (Andacht, 2001). Estas metáforas expresan una "identidad negativa" local desde el Uruguay, una identidad nacional configurada a partir de un conjunto de miedos y amenazas con respecto al MERCOSUR y los otros socios. El desequilibrio identitario de los socios es percibido como una amenaza de "penetración", de la posibilidad de ser "avasallado" por los otros. Otra metáfora recurrente es la de la "clonación" que refiere a la posibilidad de fusión en la identidad del otro. Además, el signo de "adicción" se presenta como la presencia modélica del otro, a la cual no se puede hacer otra cosa que agregarse.

El análisis de la doble asimetría en los procesos de integración, introduce la relevancia de incorporar la variable tamaño en términos de la escala de nación pequeña para el desarrollo del país. En este sentido, Gerónimo de Sierra ha formulado cuatro hipótesis de trabajo, reforzadas desde un amplio estudio comparado de pequeños países en América Latina y de la literatura especializada en la temática:

"1. si bien el "tamaño de un país está lejos de dar cuenta por sí sólo de su desempeño económico y su evolución sociopolítica, a «todas condiciones iguales» él especifica sus márgenes de acción, así como la solidez e independencia del Estado-nación.

2. estas limitaciones propias de los PP parecen asumir un mayor grado de pertinencia y *vigencia operativa* en períodos en que se procesan grandes redefiniciones en la estructura internacional y las correspondientes redes de interdependencia (dependencia) geopolítica y económica entre países y bloques.

3. esta dificultad tendencial de todos los PP se ve *agravada* en este período histórico para los PP que se ubican en América Latina dada su previa condición dependiente-periférica, su bajo nivel comparativo de desarrollo, la «cercanía» geopolítica con EE.UU. de la mayoría de ellos y la creciente pérdida de centralidad de toda la región en la economía mundial.

4. en el marco de esas *determinaciones tendenciales* –generales y de etapa histórica– operan las diferencias nacionales entre los PP.

5. más globalmente puede sostenerse que dado el *hándicap* que dan los PP en cuanto a las variables "duras" de tipo económico y geopolítico, una condición clave para explotar sus ventajas relativas, y por lo tanto su desempeño global, es maximizar su esfuerzo respecto a las variables "blandas": solidez del Estado y sistema político: dinamismo y eficiencia de las elites; nivel educativo y democratización social; opción estratégica por ciertos nichos tecnológicos y productivos; capacidad de consensos internos y de toma de iniciativas sustentables, etc." (De Sierra, 1999: 219-220).

Desde esta perspectiva los pequeños países tendrían restricciones específicas (como ser, a modo ilustrativo, una menor capacidad de imposición y ausencias de compensaciones por el menor desarrollo relativo) y ventajas posibles en el ámbito

de la integración (por ejemplo, beneficios como la igualdad formal en los ámbitos institucionales y otras modalidades de presión).

Las posibilidades de potenciar beneficios y reducir costos se relaciona con las dinámicas de los procesos de integración y la incorporación de espacios y ámbitos políticos y sociales (variables "blandas" y no meramente comerciales) que amplíen los márgenes de negociación.

A su vez, hay que considerar un aspecto específico nacional del "problema uruguayo" (De Sierra, 2004) que se expresa en la paradoja entre un legado histórico de desarrollo humano alto en comparación con la región y las consecuencias sociales de una crisis profunda estructural en el país y en la región que conlleva una reestructuración de la sociedad. Esto obliga a pensar la salida de la crisis en un marco nacional y regional.

Este tema del "problema uruguayo" es clave cuando se aborda la cuestión de la escala país pequeño en una perspectiva multidimensional de las asimetrías (Serna, 2001). Desde este punto de vista, el legado histórico de desarrollo político y social del país ha sido mejor que varios de los socios y similar al del cono sur (especialmente Argentina). No obstante, la convergencia "negativa" de las consecuencias sociales de las reformas económicas "neoliberales" y los efectos recesivos de los ciclos de crisis económicas impactaron en incrementar su vulnerabilidad externa.

Los debates sobre los legados y transformaciones de las asimetrías internas regionales y externas frente a los procesos de globalización se trasladan a la política exterior. En uno de los primeros análisis sobre esta cuestión de la escala país en los inicios del MERCOSUR, Wilson Fernández plantea dos escenarios: "Marginalización vs. Integración" para Uruguay en tanto país pequeño.

"Para pequeños países como el Uruguay –para los cuales ya de por sí existe una ya vieja discusión acerca de su viabilidad como Estados– la necesidad de eludir el doble aislamiento internacional que significaban, por un lado, la conformación de los megabloques entre naciones industriales y, por el otro, la concreción de un pacto integracionista entre sus relativamente mucho más poderosos vecinos y clientes le obligó, y no sólo por razones comerciales, a buscar una rápida inserción en el nuevo esquema regional en gestación.

A primera vista, en un esquema integracionista dirigido por los Estados Unidos el Uruguay es un país absolutamente marginal, sin que ni su mercado, ni sus recursos materiales y humanos ni su posición geográfica –excepción hecha si se produjese la concreción de un difícil frente oceánico común entre Argentina y Brasil, lo que realzaría el papel geoestratégico de nuestro país– le impliquen ningún tipo de ventaja respecto a otros países a no ser la que manifiesta Jaguaribe en cuanto a que podría ser, dadas sus características étnicas y culturales , de los primeros en exportar trabajadores a Estados Unidos.

En cambio, en un sistema integrado entre los países del Cono Sur exclusivamente, su importancia relativa cambia: su posición intermedia entre Argentina y Brasil,

unido a su facilidad de acceso y a las condiciones infraestructurales ya existentes que le habilitarían –con pocos recursos más– para hacer el papel de nexo; la existencia previa de actividades financieras concentradas, así como la posibilidad de asumir nuevas especializaciones en las áreas de las comunicaciones, transporte, y servicios; su propio carácter de país débil que no significa peligro para ninguno de los dos tradicionales competidores de la región; su aparentemente mejor situación relativa en el plano educativo, etc., le podrían hacer jugar un papel más importante en el proceso de integración y, en consecuencia, podría lograr mayores beneficios con su integración en el MERCOSUR.

Sin embargo, aun descartando la opción de la Zona de Libre Comercio propiciada por Estados Unidos, las formas que adopte la inserción del Uruguay en el bloque liderado por Brasil podrían implicar también no sólo que no se cumpliesen las expectativas de un acrecentamiento del poder nacional a partir del incremento del poder regional sino, por el contrario, un notable decremento en cuanto a sus márgenes de soberanía e independencia, pudiendo llegar a significar, en última instancia, su progresiva como Estado Soberano" (Fernández,1992: 99).

La condición de pequeño país es considerada como un factor clave limitante en la forma de inserción en la integración regional. En un modelo comercial totalmente aperturista (en debate desde los inicios del MERCOSUR), el autor señala el posicionamiento totalmente marginal en el sistema económico mundial en cuanto a las limitantes de escala económica –mercado, producción– pequeño país. En la inserción regional se identifican algunas oportunidades más provechosas en la medida que ocupe el papel geopolítico de "nexo" entre sus vecinos, beneficiándose de especializaciones comerciales y productivas, así como de nodo de provisión de servicios e infraestructura dentro de la región. No obstante, advierte en este escenario otros riesgos derivados de su tamaño pequeño, como la debilidad frente a un bloque que exclusivamente beneficie la posición de liderazgo regional de Brasil, o los costos más altos (que los socios grandes) en caso de salida o distanciamiento del esquema regional por ejemplo en momentos de coyunturas críticas o recesivas.

Análisis más recientes, como el de Lincoln Bizzozero desde la perspectiva de las relaciones internacionales, subrayan también la relevancia de introducir el factor tamaño, en las alternativas y escenarios estratégicos de la política exterior uruguaya.

"El marco conceptual adoptado resulta fundamental para no plantear incertidumbres analíticas sobre el tema de la pequeñez. Se es pequeño en relación al otro, es decir al contexto regional, continental e internacional y para ello es necesario tener en cuenta tres factores que inciden en la definición de la política exterior de un país pequeño: el contextual sistémico (sobre qué pilares está construido el orden internacional), el histórico-estructural del país y el referido a la consideración de los recursos (estratégicos) pasibles de ser intercambiados con el exterior. Por otra parte, en procesos de integración, al socio pequeño se le plantean dos cuestiones que resultan fundamentales para su consideración en el espacio regional: el normativo-

institucional, referido al campo de juego y al estatuto del pequeño; y el económico, vinculado con el desarrollo y las condiciones favorables para la inserción en el proceso" (Bizzozero, 2001).

Por un lado destaca la importancia de la "inclusión del principio de reciprocidad" e igualdad jurídica entre estados dentro del MERCOSUR para los ámbitos decisorios, de otro la relevancia de negociaciones que reivindiquen un "trato diferenciado" por medio de la consideración de un "estatuto" de socio "pequeño".

"Las opciones del Uruguay van a resultar de una negociación sobre un trato diferenciado por su estatuto de «pequeño», ya sea en una perspectiva bilateral con Argentina y sobre todo Brasil en el marco Mercosuriano-sudamericano o bien en el contexto de las economías pequeñas en el ALCA. Ello surge del recurso que tiene el país en su estrategia negociadora, en la medida que puede consolidar un espacio regional o bien "salir" del mismo a través de la ventana bilateral de acuerdos. Como el «costo» que la región asumiría en caso de «salida» del país resultaría mayor que el otorgamiento de algunas ventajas, exoneraciones y facilitación de negocios, resulta factible que Brasil, asuma mayores costos de liderazgo, tal cual se planteó en un documento anterior y otorgue *tratamientos diferenciales ad-hoc* al Uruguay." (Bizzozero, 2001).

Los procesos de globalización del sistema económico y productivo internacional establecen restricciones estructurales y efectos que tienden a reafirmar las desigualdades existentes y la marginación de los países en desarrollo; por dicho motivo, la estrategia de los países pequeños debe tener en cuenta la creciente vulnerabilidad externa en sus estrategias y alternativas de integración regional. En ese sentido, señala a los factores geopolíticos en la región como un factor de desarrollo.

"Las opciones manejadas por los socios pequeños resultan entonces de especial relevancia en la conformación de las respuestas a la regionalización. Las mismas también dan cuenta del posible derrotero del socio pequeño en el marco de un acuerdo de cooperación regional que busque revitalizar los antecedentes regionales o bien buscar un piso en el acuerdo para un futuro acceso del país al mercado de Estados Unidos (o de algún otro bloque comercial de países desarrollados). En definitiva, el socio pequeño puede hacer jugar en el plano de las relaciones inter-estatales el rol de un Estado entre iguales, por lo que puede negociar con un relativo margen de maniobra entre distintas alternativas. Esta situación se plantea sobre todo a socios pequeños que cumplen una función política en la región a la que pertenecen por los antecedentes históricos. Este resulta ser el caso de Uruguay, país pequeño de la periferia del sistema internacional, pero que ha sido históricamente una región de importancia geopolítica para sus vecinos" (Bizzozero, 2010).

De acuerdo con su interpretación las prioridades estratégicas de los socios pequeños en la negociación inicial del MERCOSUR delimitaron el "campo de juego", alternativas y costos relativos. Entre las prioridades de Uruguay señala la "inclusión del principio de reciprocidad" e "igualdad jurídica formal" entre estados en materia de decisiones, el "acceso privilegiado" a los mercados argentino y brasileño, la acep-

tación de la "continuidad del acuerdo argentino-brasileño" y la baja institucionalidad de los órganos regionales. De esta forma, se acepta que la posición subordinada de socio pequeño en el ámbito regional reproduce su vulnerabilidad externa (como en otros ámbitos internacionales), pero abre la posibilidad de provocar costos a los socios grandes.

"La delimitación del campo de juego a partir de los acuerdos iniciales se manifestó en tres niveles básicamente: el vinculado al principio de reciprocidad, el concerniente a la aceptación de la continuidad del acuerdo argentino-brasileño con objetivos, fechas e instrumentos convergentes, lo cual legitimó un doble eje de funcionamiento, y el relacionado con la insuficiente institucionalización en funcionamiento y en competencias comunitarias" (Bizzozero, 2001).

Bizzozero aboga por la centralidad del MERCOSUR para la proyección externa de Uruguay, y cree que las posibilidades de actuar por fuera están agotadas en su perspectiva.

IV. Dimensiones culturales (in)visibles de la integración humana: espacios educativos y simbólicos

Otro ámbito que ha tenido menor atención relativa en la agenda pública que la economía y la política, ha sido las consecuencias de la integración en el espacio de la cultura. En este plano, se pueden identificar algunos debates, temáticas y políticas emergentes, tanto en la dimensión de la cultura formal desde las instituciones educativas, como en la cultural no formal de los espacios de formación de identidades culturales.

En el campo educativo, las iniciativas y debates se han centrado en el nivel de la educación superior, especialmente en tres temáticas principales. En primer término, se registran procesos de convergencia educativa en la implementación de mecanismos de acreditación de títulos universitarios para evaluación de la calidad educativa y la adecuación de los requerimientos de formación de fuerza de trabajo calificada para el proceso de integración económica. Una segunda temática ha sido el papel de la educación superior para el desarrollo y la integración regional. Los debates se han centrado en los desafíos para la expansión educativa y el desarrollo de saberes que puedan contribuir al progreso técnico y reducir las brechas y condiciones periféricas en un sistema económico basado en el conocimiento y control de la información. La tercera temática que se quiere destacar ha sido la incorporación en la agenda universitaria de iniciativas orientadas a realizar un aporte para la integración regional en el plano de la socialización de elites, la cooperación científica y la formación de espacios de identidad colectiva.

Por otro lado, en el plano simbólico-cultural no formal han aparecido algunos debates e iniciativas de reflexión sobre las transformaciones de las identidades en

el proceso de integración, tanto en la conformación de identidades nuevas, como la defensa y resurgimiento de identidades nacionales y subnacionales. En este sentido, emergen espacios de expresión y confluencia de diversas identidades en un "MERCOSUR cultural".

Espacios de convergencia educativa: avances y límites

Las transformaciones de la globalización de los procesos económicos y sociales han acelerado los procesos de producción, acumulación y circulación de conocimientos y saberes y destacado la relevancia de la internacionalización de la vida académica y universitaria.

En ese sentido emergen nuevos retos para la "renovación estratégica" de la cooperación científica y técnica que superen "los modelos asistencialistas, asimétricos y unidireccionales" patrocinados por los organismos internacionales. Ello supone una plataforma para el desarrollo de la calidad y pertinencia de las prácticas científicas en la integración regional del MERCOSUR que aborde temas como:

"la estructuración de redes disciplinarias o temáticas fundadas en la identificación de los intereses comunes de equipos científicos."

"el estímulo a las diferentes modalidades de movilidad de profesores y estudiantes de grado y posgrado" en cursos, estudios o pasantías para promover "lazos estables" entre instituciones y agentes académicos.

"la promoción de una diversidad de eventos" científicos.

"la extensión y mejoramiento sustancial de los recursos para la trasmisión de conocimientos".

"la formalización de alianzas por convenios, acuerdos y protocolos de alcance regional o subregional" (Landinelli, 2009: 12-13).

Uno de los temas que ingresó en la agenda de las universidades fue mejorar la calidad y evaluación de las instituciones educativas y contribuir a la movilidad de profesionales en la región. En el marco del Tratado de Asunción de 1991 el Grupo de Mercado Común se plantea la preocupación por generar espacios institucionales de acreditación de títulos y carreras universitarias de forma de establecer parámetros de evaluación de la calidad, convergencia y armonización educativa para la formación de fuerza de trabajo calificada entre los diversos países miembros.

En esa dirección se procuran acuerdos de reconocimiento en el Sector Educativo MERCOSUR (SEM) y sus instancias decisorias en las reuniones de Ministros de Educación. Se crea un ambiente para que los actores e instituciones educativas generen consensos y mecanismos organizativos. En función de ello se ponen en funcionamiento comisiones regionales coordinadoras en las áreas de: educación básica, tecnológica y superior.

A continuación se plantean iniciativas para la acreditación de carreras y programas, movilidad de estudiantes y cooperación interinstitucional. Se establece pues una Red de Agencias Nacionales o comisiones ad hoc con el objetivo de Acreditación (red denominada RANA), evaluación de la calidad de formación y el reconocimiento de títulos universitarios en el MERCOSUR.

En 1996 se realiza una primera reunión para el estudio de tres carreras universitarias en vista de la posibilidad de reconocimiento recíproco de títulos. Paso siguiente en 1997 se establece un procedimiento normativo a través del Memorándum de Entendimiento sobre la implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) para el reconocimiento de Título de Grado Universitario en los países del MERCOSUR. En esta fase experimental se someten a consideración las titulaciones de carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina (Robledo, Caillón, 2009: 84).

La acreditación pasa de ser un proceso experimental a establecerse como mecanismo permanente. Como resultado del proceso de evaluación en 2006 se perfecciona un Mecanismo Permanente de acreditación en la región denominado Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR (ARCUSUR). A partir de ese momento se afirma como un órgano permanente para la acreditación de títulos universitarios, que logra establecer procesos de acreditación en cientos de carreras de países del MERCOSUR y asociados.

Entre los principales resultados y avances se señalan la definición de criterios y acuerdos básicos sobre la carga horaria y contenidos mínimos de los títulos, los requerimientos de prácticas profesionales y las condiciones de egreso de estudiantes.

En forma paralela el SEM aprueba dos protocolos de reconocimiento de títulos universitarios, uno para continuar estudios de posgrados (agosto de 1995) y otro para el ejercicio de actividades académicas, de la docencia universitaria (junio de 1997) que favorecen la movilidad académica. A su vez, la evaluación y reconocimiento externos de carreras universitarias abre la posibilidad de movilidad transitoria de profesionales para la realización de consultorías (Robledo, Caillón, 2009: 91).

Otro logro fue el estímulo a la formación de mecanismos de pares académicos en la región, así como la influencia y desarrollo de agencias de acreditación en la región. No obstante, el proceso no ha estado exento de dificultades, como la "complejidad" de los procesos, los "tiempos", "dificultades organizativas" y de revisión continua de las evaluaciones (Robledo, Caillón, 2009: 96).

Universidad y desarrollo

La expansión en las últimas décadas de la educación superior trajo consigo múltiples consecuencias sociales y educativas y las perspectivas de desarrollo de países y regiones. Uno de los debates es la relación entre universidad y desarrollo en el nuevo ciclo de globalización económica y cultural basado en la incorporación

intensiva de tecnología, capital humano y recursos de alta calificación, en los que muchos denominan como "infocapitalismo", "sociedad de conocimiento", entre otros. En este sentido, el papel de la universidad y la educación superior pasa a ocupar un lugar social destacado, así como las diferencias de acceso y extensión de la educación terciaria contribuyen a la persistencia o reducción de las condiciones periféricas de desarrollo.

Sobre este punto, se señala como un problema las "divisorias del aprendizaje" (Arocena, 2009: 210) entre "países con matriculación superior alta y alta ocupación calificadas" y el resto que difieren en una u otra dimensión. Este desafío se plantea como clave a resolver, aun más en el caso de los países de escala "pequeña", mediante el impulso de políticas de educación post-secundaria vinculadas a programas de desarrollo productivo con ocupación de alta calificación e inversión en capital humano.

"Un país periférico, aunque sea pequeño, tiene que apostar a nuevos sectores. Uruguay está conociendo un exitoso proceso en materia de «software». Pero el avance en la alta tecnología no puede hacerse contraponiéndola a los sectores denominados tradicionales ni descartando a estos. Se trata de aprovechar las eventuales ventajas comparativas así como las experiencias productivas y comerciales para «subir» en la cadena de valor agregado de conocimientos y calificaciones. Se trata pues de luchar contra esta nueva «división internacional del trabajo» que deja a los países periféricos del lado de debajo de las divisorias del aprendizaje. Y esa lucha Uruguay tiene que darla en asociación cada vez más estrecha con Sudamérica" (Arocena, 2009: 213).

Desde esta perspectiva, el desafío país para insertarse en la integración regional y el mundo pasa por afrontar la "brecha de la matriculación" y la "brecha de ocupación calificada" a través de la renovación de las modalidades de enseñanza, revitalizar el uso social del conocimiento, la diversificación de las instituciones de enseñanza y promover una creciente conexión entre los mundos de la educación y del trabajo.

Las universidades y la integración

Una experiencia interesante de cómo las universidades se integran y contribuyen al MERCOSUR fue la Asociación de Universidades Grupo Montevideo. La AUGM se creó en agosto de 1991 a instancia de 8 universidades públicas con la finalidad de crear un espacio académico común que contribuyera a los procesos de integración regional y el fortalecimiento de los procesos de formación, investigación, gestión y educación continua de las universidades y las sociedades. La experiencia se ha afirmado y expandido a lo largo de los años alcanzando a 22 universidades públicas de los países miembros del MERCOSUR y Chile en 2008.

La AUGM se plantea estimular la integración regional a través de varias herramientas universitarias (Campodónico, 2009). Un tipo de iniciativas es la generación de espacios académicos interuniversitarios mediante la creación de Núcleos discipli-

narios y Comités académicos, agrupando personal docente de alta calificación para fortalecer la investigación en áreas estratégicas para su desarrollo, realización de eventos y contribuir a la realización de líneas de investigación conjunta.

A su vez se instalan Programas de Movilidad de estudiantes de grado (Programa escala estudiantil) y de docentes (Programa escala docente), para promover la cooperación e integración entre universidades. El programa Escala Estudiantil consiste en que un estudiante puede cursar un semestre lectivo en cualquier universidad del grupo y luego es reconocido dentro de su propio currículum de origen. La movilidad de estudiantes pasó de 15 cupos en los años 2000-2001 a 346 estudiantes en 2007.

Otro programa específico son las Jornadas de Jóvenes investigadores o en formación que desde el año 1993 convocan anualmente 400 investigadores.

También hay una línea de trabajo en la temática de Derechos Humanos desde 2004 con la realización de diversos cursos de capacitación.

Además, se realizan actividades de política universitaria, como Cumbres de Rectores de Universidades públicas(6).

Políticas culturales, diversidad e industrias culturales

En cuanto a la dimensión cultural no formal, los debates han sido dispersos, múltiples, discontinuos, a pesar de lo cual se han ido expandiendo a lo largo de los años.

Las primeras reflexiones intelectuales se orientaron hacia las transformaciones y consecuencias de la integración sobre las identidades nacionales, regionales y los procesos de globalización de la cultura. En este plano, estuvo en la agenda intelectual tempranamente el debate sobre el lugar y sentido de las políticas culturales, políticas entendidas como promoción de espacios de integración cultural por medio de la "conversación" y de múltiples "duelos" de diversas identidades que vayan más allá de las leyes del mercado pero que al mismo tiempo incidan en el mercado a través de la recuperación del "valor económico de la cultura" (Achugar, 1994).

(6) Otra experiencia universitaria con un espíritu similar fue la iniciativa desde Brasil de creación de Universidad para avanzar en la integración del Mercosur y de América Latina. La UNILA se concibe como una experiencia abierta para contribuir a la integración latinoamericana, previendo la integración de estudiantes y profesores brasileños con estudiantes y profesores latinoamericanos. Asimismo, se procura fomentar la cooperación y movilidad universitaria solidaria entre universidades de la región, y de compromiso con la sociedad recogiendo las legados y principios de la reforma universitaria latinoamericana inspirados en la reforma de Córdoba de 1918. Una de las misiones de la universidad es fomentar la identidad latinoamericana, reconociendo la diversidad lingüística y cultural.

El proyecto de una Universidad Federal de Integración Latinoamericana-UNILA data de diciembre de 2007, en 2008 se transforma en proyecto de ley y en 2009 se crea una Comisión de Implementación de la UNILA (en la cual participan sociólogos de Uruguay) para su instalación en la ciudad de Foz de Iguaçu. El inicio de sus carreras de grado está previsto en marzo de 2010. La universidad cuenta con apoyo financiero no sólo del Estado brasileño sino también del FOCEM.

En este plano se reitera la disputa sobre las visiones o modelos de MERCOSUR (que aparecen en el ámbito de la política y sociedad) entre una integración identificada con la dinámica comercial-económica y otra integración que supone "acuerdos y convergencias" regionales en el plano político y social (Achugar, Bustamante, 1996). En esa segunda perspectiva es que introduce la relevancia de reflexionar sobre la dinámica y consecuencias de procesos culturales, como el intercambio de bienes culturales, los modos de producción simbólica y el peso de los medios de comunicación y la educación en la transmisión y construcción de identidades regionales y nacionales.

Por un lado, se plantea analizar e incorporar el registro de los intercambios comerciales de bienes culturales como parte de los procesos de integración y globalización (Achugar, Bustamante, 1996: 137). Por otro lado, analizar las reconfiguraciones de los mapas culturales y de identidades nacionales y locales que se ponen en juego en los procesos de integración y globalización. Lejos de sostener que la globalización trae consigo una suerte de homogeneización cultural, se recupera el papel de los ámbitos como las "bellas letras", la industria editorial, la televisión y la escuela como espacios y territorios en disputa –entre el mundo, región y aldea– en la producción y reproducción de "imaginarios" e identidades culturales (Achugar, Bustamante, 1996).

En claves temáticas similares, aparecen diversas iniciativas de recuperación y expresión de la diversidad de identidades nacionales, subnacionales y regionales en el ámbito del MERCOSUR. Algunas de ellas, confluyen en los ámbitos institucionales del MERCOSUR, como la creación de un "MERCOSUR cultural" orientado a la promoción y el reconocimiento de la diversidad cultural.

En este campo, la formación del MERCOSUR ha revitalizado las políticas de reconocimiento e inclusión de la diversidad cultural y artística. El reconocimiento formal de la diversidad de lenguas y su importancia de incorporación en los ámbitos educativos, así como las políticas en zonas de frontera física, son ejemplos de este campo de integración. Asimismo, desde ámbitos académicos y organismos internacionales el reverdecer de enfoques sobre multiculturalismo y de defensa de derechos humanos de los pueblos y de las colectividades confluye en la revalorización de las identidades aborígenes, la recuperación de la diversidad lingüística y socio cultural.

Otro ámbito cultural estratégico en debate es sobre el papel y desarrollo de las Industrias Culturales y la producción de bienes culturales en el MERCOSUR. Desde los inicios del MERCOSUR (Achugar, 1991) aparecen múltiples reflexiones y debates sobre este punto, del papel del Estado y el mercado en la generación de industrias, la heterogeneidad del sector, la centralidad de la producción audiovisual, la producción nacional y local; los diversos tipos de productos, la segmentación de los mercados y consumos culturales.

En este campo se pueden identificar políticas específicas dentro de los países y en el MERCOSUR aunque sin una continuidad y sistematicidad clara. Algunos ejemplos a citar, la creación de un sello "MERCOSUR cultural" para la circulación de bienes

culturales, o un convenio para el fortalecimiento de la industria cinematográfica y la producción del sector audiovisual del MERCOSUR con vista a expandir el acceso público, preservar y expandir el acervo de patrimonio cultural local y promover el sentido de pertenencia ciudadana.

No obstante hay vacíos importantes en este ámbito y emprendimientos de mayor impacto cultural que no han pasado por los ámbitos institucionales y políticas culturales del MERCOSUR. Algunos ejemplos de iniciativas nacionales de gran envergadura en este campo pueden considerarse los proyectos de canales públicos con un énfasis latinoamericano como el caso de TELESUR en Venezuela o de un canal específico en Brasil. Otro ejemplo, en algún momento se esbozó un debate sobre la regulación de las nuevas formas tecnológicas digitales, como la televisión digital, pero no se plasmaron en políticas regionales.

Perspectivas y desafíos

La coyuntura actual marcada por un contexto de crisis y reestructuración del sistema económico y orden político internacional es de particular relevancia para repensar y rediseñar estrategias de inserción internacional del país, tomando en consideración las restricciones y oportunidades de una sociedad de escala pequeña.

El análisis de la construcción de la agenda política y social del país desde la perspectiva de la comunidad académica e intelectual muestra una amplitud y multiplicidad de temáticas emergentes, de diferentes aspectos desencadenados por las políticas y procesos de integración regional. A pesar de la creciente densidad de los procesos y temáticas en debate se debe advertir dificultades resultado de la desarticulación de las políticas económicas-comerciales y las políticas públicas impulsadas en los ámbitos de la política, la sociedad y la cultura. Otra limitación en la construcción de la agenda es la fragmentación de los temas, variedad de objetivos y poca claridad sobre los actores, tiempos y resultados que forman parte de la misma.

En ese sentido, se han señalado a lo largo del tiempo contradicciones y convergencias entre concepciones y prácticas, entre políticas de integración que priorizan las dinámicas comerciales de facto –con sus impulsos y frenos–, versus otra concepción más consensuada que enfatiza el papel de las instituciones, los actores políticos y sociales como herramientas de ampliar los márgenes de autonomía y posibilidades de acumulación regional.

Frente a un clima de opinión caracterizado por cierta inflexión en las expectativas de los actores y las oportunidades de desarrollo del MERCOSUR aparece un nuevo retorno al papel de la política como locus de construcción de voluntades colectivas y de mediación de intereses, estrategias y objetivos de la integración. El renacimiento de la política emerge como alternativa de pensar los principales problemas que afrontó el MERCOSUR desde su creación. Los dilemas institucionales, ¿cómo producir reglas

más claras y efectivas?; los espacios decisorios, ¿cómo articular en forma consistente y convergente los ámbitos multinivel –supranacional, nacional, subnacional– en la toma de decisiones?; la mediación política entre economía y sociedad, ¿cómo canalizar los conflictos de intereses y las demandas de participación?, ¿cómo generar espacios y estatutos de expresión o representación de nuevas ciudadanías y subjetividades?

A la mentada debilidad institucional se agrega una creciente ambigüedad de proyectos de integración, donde se debate la complementariedad o no entre los diversos formatos y propuestas en debate.

Más allá de los ámbitos formales de las instituciones del MERCOSUR, los procesos de integración económica desencadenan dinámicas de procesos y prácticas sociales. Por una parte, nuevas oportunidades de acción en redes y prácticas de participación de actores sociales en las zonas de cooperación y espacios transnacionales. Asimismo, se registran consecuencias sociales directas sobre zonas de frontera, las pautas de movilidad de la fuerza de trabajo que ponen en primer plano la cuestión migratoria, las políticas laborales y las medidas antidumping social como temática de la agenda social de la integración.

La inserción en el proceso de integración del MERCOSUR plantea como temática central para el país, el debate sobre las consecuencias de las asimetrías internas y las oportunidades y restricciones derivadas de la escala pequeña de la nación.

Pasando al plano de la cultura se destacan los temas vinculados a los procesos de convergencia educativa en la integración. Así pues aparece el papel de las universidades y agencias nacionales en los procesos de evaluación, acreditación, formación y estímulo a la movilidad de recursos humanos calificados en el ámbito regional.

Otro factor clave entre economía y cultura es el papel de la innovación técnica y el uso intensivo de capital humano de alta calificación. En ese sentido, se hace necesario pensar convergencias entre estrategias de desarrollo educativo y científico nacional con los lineamientos de la política exterior y la cooperación internacional en tanto instrumentos claves a la hora de planear estrategias de integración económica internacional que reduzcan (y no reproduzcan) los riesgos de las asimetrías de poder y las brechas de desarrollo entre países y regiones.

En las zonas de intersección entre economía y cultura se destaca la relevancia de incorporar la dimensión de intercambio comercial de bienes culturales de las industrias y medios de comunicación audiovisual, clave en la producción y reproducción cotidiana de identidades, creencias, personajes propios de los diversos países, regiones y grupos de la sociedad.

El proceso de integración regional e inserción en el mundo del país supone además un ámbito de producción de identidad nuevo y de diálogo con la diversidad de identidades nacionales, regionales, locales e internacionales que entran en juego. En este sentido, el plano de la cultura aparece como un ámbito de reconocimiento de identidades en disputa, de socialización de creencias, producción e intercambio de bienes simbólicos.

La cultura en un sentido amplio, como conjunto de identidades y visiones de mundo es objeto más de políticas de reconocimiento de la diversidad interna del MERCOSUR (lingüística, cultural artística, nacional, de medios de comunicación, etc.) que de una sólida y homogénea identidad regional. En parte como respuestas defensivas de las identidades locales ante la posibilidad de fusión o absorción de una globalización cultural homogeneizadora, en parte también como un reconocimiento histórico que converge en el MERCOSUR donde efectivamente se expresan (y exigen un reconocimiento de los otros) las culturas de los pueblos originarios de América, de la diversidad luso-hispánica, de la herencia latina y los movimientos contemporáneos de reivindicación del multiculturalismo como un pilar de la integración cultural de pueblos y grupos sociales.

El papel de las universidades en los procesos de integración es destacado en la literatura y en las prácticas institucionales, como ámbitos de socialización recíproca entre las elites dirigentes y que ocupan posiciones estratégicas en las sociedades, así como de productoras y reproductoras de las nuevas identidades regionales.

En síntesis, el desafío de (re)construir la agenda política y social del MERCOSUR, pasa tanto por la incorporación de dimensiones, procesos y temáticas generalmente relegados a un papel subordinado o secundario de los procesos económicos, como por el establecimiento de diseños institucionales y mecanismos de articulación y convergencias entre las políticas comerciales y externas con políticas sociales y culturales.

Bibliografía

Abreu Bonilla, Sergio (2007) "La inserción externa del Uruguay: una visión política y estratégica", en *Revista Diplomacia, Estrategia. Política* nº4 Ene-mar., Brasilia. (2000) *MERCOSUR. Una década de integración*", FCU, Mdeo.

Achugar Hugo (1994) *Mundo, región, aldea: identidades, políticas culturales e integración regional,* Trilce, Montevideo. (1992) *Cultura MERCOSUR: políticas e industrias culturales*, FESUR, Montevideo.

Achugar Hugo, Bustamante, (1996) "Nación y región, políticas culturales en el MERCOSUR", en García Canclini Nestor (org.) *Culturas en globalización. América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración*, CLACSO, Caracas.

Andacht, Fernando "Relación de asimetría y proceso de integración del MERCOSUR" Grupo de Trabajo "MERCOSUR y procesos de Integración". Página web de CLACSO. (2001) "Integración/desintegración: nuevos signos de identidad en el MERCOSUR" en Gerónimo de Sierra (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Bs. As., 2001.

Arocena, Rodrigo (2009) "Uruguay ante las divisorias del aprendizaje", en *Revista Diplomacia, Estrategia. Política* nº 9 Ene-mar., Brasilia.

Bizzozero, Lincoln (2001) Disyuntivas de un socio pequeño en los inicios del siglo XXI. Región, continente, mundo: las opciones de Uruguay en su política exterior. (2002) Definiciones estratégicas y negociaciones coyunturales de socios pequeños en procesos de integración. El caso de Uruguay en el MERCOSUR. Grupo de Trabajo "MERCOSUR y procesos de Integración". Página web de CLACSO.

Bizzozero, Lincoln, Vaillant Marcel (1996) *La inserción internacional del MERCOSUR ¿Mirando al sur o al norte?*, UDELAR, FESUR.

Caetano, Gerardo (2009) "Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur", *Revista Nueva Sociedad* Nº 219, ene-feb, Caracas. (2007) "MERCOSUR: ¿Quo Vadis?", en *Revista Diplomacia, Estrategia. Política* nº 5 Ene-mar., Brasilia.

——— (2006) *Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración ¿una nueva oportunidad para "otro" MERCOSUR* FESUR, Diciembre, Montevideo.

——— (2004) *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*, FESUR, Diciembre, Montevideo.

Caetano Gerardo, Pérez Romeo (2001) "La consolidación institucional del MERCOSUR: el rol de los parlamentos", en Gerónimo de Sierra (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Bs.As.

Caetano Gerardo, Vaillant Marcel (2004), *¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay?* FESUR, Diciembre, Montevideo.

Campodónico Rossana (2009) "La AUGM y su contribución a la integración regional" en *Revista Educación y Sociedad* IESALC, Año 14, Nº 1, enero 2009.

Chasquetti Daniel (2009) "El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)" en Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández, Ana Laura Soto (coordinadores) *Seminario Inserción internacional del Uruguay*, Publicación Digital en CD, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, agosto 2007.

——— (2006) *El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR,* FESUR, Diciembre, Montevideo.

De Sierra Gerónimo (2004) "Las matrices societales en crisis, pero ahora en contexto MERCOSUR" en G. de Sierra, Manuel Bernales Alvarado (comps.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR,* Unesco, CLACSO, Montevideo.

——— (2002) (coord. dossier) *Uruguay y América Latina ante la(s) integración(es)*, en *Revista de Ciencias Sociales* nº 20, Depto. de Sociología, Universidad de la República, Mdeo.

——— (2001) (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Bs.As.

——— (1999) "Limitaciones y potencialidades de un pequeño país en el marco de la integración regional" en *Futuro de la sociedad uruguaya*, EBO, CEE 1815.

Ermida Oscar (2000) "La ciudadanía laboral en el MERCOSUR" en Podestá Bruno, Gómez Galán Manuel, Jácome Francine, Grandi Jorge (Coords.) *Ciudadanía y mundialización.La sociedad civil ante la integración regional*, CEFIR-CIDEAL-INVESP, Madrid.

Falero Alfredo "La integración regional como estímulo para el desarrollo: ¿espejismo o realidad?, en Enrique Mazzei (comp.) *El Uruguay desde la sociología*, Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

——— (2003) "Sociedad civil e integración regional: perfiles, tendencias y desafíos", en Enrique Mazzei (comp.) *El Uruguay desde la sociología*, Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

——— (2003) *El movimiento sindical uruguayo frente a los procesos de globalización y regionalización: perspectivas de construcción de una sociedad civil regional* Tesis de Maestría en Sociología, Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Fernández Wilson (1992) *MERCOSUR. Economía, Política y estrategia en la Integración,* Mdeo., FCU.

Grandi Jorge, Bizzozero Lincoln (1997) "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional", en *Revista Integración & Comercio*, setiembre - diciembre, INTAL.

Jelin Elizabeth (2001) "Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR", en Gerónimo de Sierra (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Bs.As.

Lacalle Luis Alberto (2007) "MERCOSUR: proyecto y perspectivas" en *Revista Diplomacia, Estrategia. Política* nº 6 Abr-jun., Brasilia.

Landinelli Jorge (2009) "La internacionalización como recurso estratégico para la transformación de la educación superior", en *Revista Educación y Sociedad* IESALC, Año 14, Nº1, enero.

Moreira Constanza (2004) "MERCOSUR, Democracia y Desarrollo: una mirada desde la coyuntura política regional reciente" en Gerónimo De Sierra, Manuel Bernales Alvarado (comps.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR,* Unesco, CLACSO, Montevideo.

Quagliotti de Bellis Bernardo (2009) "MERCOSUR-UNASUR : ¿Cuerpos sin espíritu?. *Integración regional: desafíos y opciones"*, en Revista La Onda Digital

Riella Alberto (2002) "Las organizaciones rurales y el proceso de integración regional" en *Revista de Ciencias Sociales,* Dossier Uruguay y América Latina ante la(s) integración(es) Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Robledo Rocío, Caillón Adriana (2009) "Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR. Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación" en *Revista Educación y Sociedad* IESALC, Año 14, Nº1, enero.

Sashia Sasken (2007) *La sociología de la globalización*, Ed.Katz, Bs.As.

Serna Miguel (2007) "¿Por qué el modelo de desarrollo social y las políticas sociales deben ser tenidos en cuenta en la agenda actual de la política exterior uruguaya?" en Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández, Ana Laura Soto (coordinadores) *Seminario Inserción internacional del Uruguay*, Publicación Digital en CD, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, agosto 2007

——— (2003) "Cuentas pendientes de un proceso inconcluso: la integración social del MERCOSUR" en Enrique Mazzei (comp) *El Uruguay desde la sociología*, Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

——— (2001) “Desarrollo «desigual» e integración: las múltiples asimetrías del MERCOSUR” en Gerónimo de Sierra (comp.) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Bs. As., 2001.

TRINDADE Hélgio (2009) “UNILA: universidade para a integração latino-americana” en *Revista Educación y Sociedad* IESALC, Año 14, Nº 1, enero 2009.

UNILA (2009) *A UNILA em construção*, Publicações do IMEA, UFPR, ITAIPU, Ministério da Educação, Foz de Iguaçu.

COMENTARIOS DIMENSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Alberto Riella[1]

Voy a ser muy breve, a exponer tan solo algunas ideas.

La primera, las virtudes del documento de Miguel es reunir realmente un compendio de todas las miradas del MERCOSUR, y que además incorpore todas las dimensiones que sabemos que se discuten cuando se discute integración regional, y él las integra en muy pocas páginas y además no solo hace una fotografía de las posiciones, sino que además también refleja a las diferentes velocidades que se ha movido en los tres niveles principales en lo político institucional, la economía y los actores vinculados a la producción, y lo cultural e identitario, y que responden a velocidades distintas.

Eso me parece importante rescatarlo, porque muchas veces cuando miramos una sola de esas dimensiones, no tenemos una dimensión cabal de la interrelación que se procesa cuando estamos ante un proceso de integración como es el MERCOSUR, y sobre todo para analizar sus desafíos. En ese sentido quisiera plantear algunas cosas sobre las categorías que utiliza Miguel, que yo creo que habría que re pensar.

Creo que hay que repensar esta idea de MERCOSUR político o MERCOSUR económico. Yo creo que siempre fue político, no hay un MERCOSUR económico.

Así fue que los gobiernos con sus políticas, impulsaron la integración comercial, porque hubo una convergencia política e ideológica, y actuando de manera voluntarista y política, impusieron su instalación en cinco años. Si eso no es político, la política no sé dónde está.

El primer MERCOSUR es político. Lo que oculta esa dicotomía, es que la política se utiliza para dos modelos de integración. Uno es el comercial, vamos a decir, el que creó las raíces institucionales, una zona de libre comercio. El otro es el que se discutía, y que los gobiernos de izquierda del 2005 lo aplicarían, que era un modelo que buscaba un modelo de articulación productiva para generar un espacio MERCOSUR regional, con políticas de complementación y acumulación regional, que moviera a actores regionales de diferentes ámbitos, y que generara un espacio ampliado para la producción, y que activara la amistad entre los pueblos, etc.

Creo que cuando las izquierdas llegan al gobierno, hacen política pero no llevan adelante ese modelo, porque las condiciones de la negociación cambiaron y porque ese no era el modelo de la izquierda, ese era el viejo modelo de la CEPAL, el modelo de la superación y de la acumulación.

---

(1) Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Las izquierdas siempre fomentaron, y en ese sentido el trabajo de Miguel es claro, la integración de América Latina en términos geopolíticos, frente a los países centrales, y eso va de la mano de proyectos de desarrollo nacional, que no necesariamente engarzan con procesos de acumulación regional, más bien choca.

Hay que explicitar también lo que ha hecho la izquierda, ante los cambios en el comercio internacional, que hicieron muy viables los modelos de desarrollo nacional a partir de las exportaciones. La gran cantidad de divisas en Argentina, Brasil y Paraguay, Uruguay, dieron la posibilidad de hacer otra cosa, a diferencia de los 90, cuando no había muchas opciones.

Entonces, tener un modelo, que no hacía imprescindible esa construcción regional, para concentrarse en modelos de desarrollo nacional, que es lo que la izquierda viene bregando desde siempre, haciendo hincapié en que para que esos modelos sean viables, tienen que tener una unidad política fuerte para los embates del centro.

En esas circunstancias, otra restricción es que, para esa defensa, el MERCOSUR queda chico. Para defender entonces los modelos de desarrollo nacional, es muy buena la coordinación geopolítica latinoamericana, y eso es mucho más viable para los modelos de desarrollo nacional de los cuatro países, que ponerse a discutir un modelo de integración. Y eso tiene algunos indicadores. Si bien la globalización no nos lleva a que el espacio regional sea un espacio privilegiado de comercio y producción, los gobiernos si tuviesen intenciones de hacerlo, podrían haber hecho en estos cinco años acciones para de alguna manera orientar a los actores de los países a construir ese espacio, con políticas públicas, con las políticas estatales, con la inversión; entonces ningún actor tomó ninguna decisión, combinado con el letargo económico que tampoco ayudó a ninguna decisión. No hay un actor claro, en Uruguay al menos, ni trabajadores, ni empresarios, que estén decididos a empujar ese proceso.

Los empresarios nunca fueron muy vocacionales en la integración, pero sí en las posibilidades reales de aumentar la rentabilidad y comercio que les ofrecía la región.

Quienes ideológicamente eran sí unos entusiastas defensores de la integración, desde un primer momento, eran los movimientos sociales, con un apoyo crítico, pero siempre lo apoyaron, se articularon, tenían una enorme esperanza de que la integración los iba a dotar de más espacio para la resolución de conflictos nacionales. Y acá hay una contingencia que congeló y desilusionó, que fue el conflicto de Botnia.

El conflicto de Botnia generó un escepticismo en los movimientos sociales, que de alguna forma tenían una cierta ilusión, que legitimaba ese proceso, y ante este conflicto, que no se pudo resolver, toda aquella energía de la sociedad civil y de la articulación se fue diluyendo, porque este conflicto pegó fuerte en términos simbólicos. Y creo que fue un quiebre.

Yo soy bastante escéptico sobre que el MERCOSUR logre a corto plazo, resucitar.

Esto depende mucho de los resultados electorales de la región, porque el MERCOSUR depende de la política, avanzará por el lado de la política. Lo que uno tiende a pensar es que va a haber mayor fortalecimiento de los proyectos de desarrollo nacionales, donde pueda haber complementariedad la va a haber, pero se va a apostar a la incidencia política en instancias políticas como UNASUR, y en el caso de cambio de gobierno de México, también se podría integrar.

Jorge Landinelli[1]

Este comentario que quiero hacer refiere a un aspecto particular de la ponencia de Miguel que es el que tiene que ver con la dimensión educativa del proceso de integración del MERCOSUR.

No me voy a referir, por razones de tiempo, a la experiencia de los acuerdos interinstitucionales, AUGM (Asociación de Universidades del Grupo Montevideo) o a las iniciativas nacionales llevadas adelante con vocación integradora, como la UNILA (Universidad de la Integración Latinoamericana), que es una iniciativa de Brasil, no es un consorcio como la AUGM, sino que es una universidad brasileña, con vocación integracionista.

Me voy a referir a lo que de lejos parece lo más importante en este plano de la integración, que es lo que hoy se llama ARCOSUR, el programa de acreditación regional de carreras universitarias, que condensa un proceso acerca del cual voy a hacer algunas observaciones, porque creo que están bastante infravaloradas en la ponencia, y esto lo digo sincera y muy fraternalmente.

¿Qué es el programa ARCOSUR? Es un programa de acreditación, que comprende las carreras de agronomía, medicina, ingeniería, que ya vivieron un proceso experimental, que abarcó a 64 carreras, y que desde 2008 está en un proceso permanente, que ha incorporado arquitectura, odontología, enfermería y veterinaria.

Para cada una de estas carreras, el proceso de acreditación que está en curso tiene una meta ya trazada de 60 carreras, salvo para ingeniería, que son 165. Es un movimiento formidable. Son decenas de carreras que están en procesos de acreditación en el MERCOSUR, que comprende además a los 4 países miembros originarios del MERCOSUR, más todos los países asociados, Chile, Bolivia y Venezuela.

Hace dos semanas, en una reunión de la red de agencias nacionales de acreditación del MERCOSUR, adhirió también Colombia, que ya comprometió 6 carreras para el proceso de acreditación.

Trato de explicar un poco porque en un proceso complejo como es el del MERCOSUR, cuando la idea de la gradualidad que estaba en la base, como bien señala Miguel, ha estado afectada por vaivenes de la vida política y de las coyunturas económicas, etc., sin embargo, en este terreno la gradualidad ha sido absoluta, con ciertos rasgos que vale la pena subrayar. El primero de ellos, es cierto que el MERCOSUR surge básicamente como un acuerdo económico y especialmente comercial. No obs-

(1) Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

tante la agenda política en el primer año del MERCOSUR incorpora la dimensión educativa. En diciembre de 1991, se reúnen los ministros de educación de los países del MERCOSUR, para crear el MERCOSUR educativo, que es la reunión de ministros con un entramado de organismos de coordinación que refieren a diferentes esferas de trabajo educativo.

Se comenzaron a aplicar los planes estratégicos. Se han aplicado 4 sucesivamente, y se está discutiendo en este momento, el plan estratégico 2010-2015, documentados, controlables, y que han sido objeto de evaluación, abarcando muchos aspectos de interés en la integración económica, como ser el tema lingüístico, las escuelas interculturales, las escuelas de frontera, los problemas de la enseñanza técnica, pero que tiene un programa claro, que ha sido el de la educación superior.

Dos o tres explicaciones sobre el punto: en primer lugar, hay que tener en cuenta que el MERCOSUR educativo se crea con el cometido de apoyar la conciencia de la integración, que los procesos educativos ayuden a la integración, a crear las capacidades humanas necesarias para contribuir el desarrollo, y el principio fundamental de la armonización de los sistemas educativos, esos son sus tres pilares fundacionales.

Cuando se pasa a la educación superior, el fundamento de las políticas de integración potencia la creación de los conocimientos conectados a los imperativos de la regionalización, para concertar un espacio académico común, donde se brinde una educación con calidad y equidad, y donde se promueva la complementariedad, el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad y a los valores ciudadanos solidarios, que contribuyan a la democratización, a la cohesión social, y al desarrollo económico sustentable. Es decir, incorpora una lógica que no está atada a los avatares económicos; los objetivos son equidad, democracia, desarrollo sustentable, etc. Esto es muy importante. Porque es en esa lógica que se mueve el MERCOSUR educativo, particularmente en lo que tiene que ver con la educación superior.

Por esto que digo se entiende algo que es clave para entender el éxito, entre comillas, de las políticas de acreditación. Y es el hecho de que los procesos de acreditación no tienen expresamente como objetivo la movilidad de la fuerza de trabajo. El objetivo es el mejoramiento de la calidad de la educación superior, para que pueda cumplir en sus países con las finalidades que señalaba antes. Se discutió expresamente el tema, porque la demanda era los fines que planteaba Constanza, facilitar las cosas para que le gente circule, para generar un mercado profesional, ¿pero eso puede depender del sistema educativo? Puede coadyuvar pero claramente no es suficiente, porque los problemas de la movilidad laboral, de la creación de un mercado integrado profesional, dependen de otras cosas. Por ejemplo, dependen de si hay colegiación o no. Los efectos de la acreditación pueden ser totalmente disímiles si no se resuelve el problema de la colegiación, en la medida en que los colegios o corporaciones profesionales continúan con la capacidad de autorizar el ejercicio profesional.

Los efectos de la acreditación serían totalmente disímiles, si luego los jóvenes con sus títulos circulan por países en donde hay acreditación; por tanto, su ejercicio profesional está mediado, entre el título y el ejercicio hay una instancia corporativa, que es el colegio profesional, que es el que autoriza o desautoriza, y en los lugares en los que no. Por poner un ejemplo, en Brasil, un médico que se recibe en Pernambuco, y que es autorizado por el colegio de Pernambuco, no podría ejercer en San Pablo, pero sí en Argentina, Uruguay, etc., o en cualquier otro lado. Ahí hay un problema grave, o todo el mundo tiene colegiación, o ninguno la tiene.

El otro problema grave son las disposiciones migratorias, que son muy disímiles. El joven que tiene un título acreditado, para venir a trabajar al Uruguay, lo acreditó en Brasil, no tendría problema por la laxitud de las disposiciones migratorias uruguayas.

Ahora, un joven uruguayo con su título acreditado, para ir a trabajar a Brasil, lisa y llanamente no podría hacerlo. Entonces, no es un problema de las universidades, lo que ellas tienen que hacer en un contexto de acreditación es mejorar sus calidades.

Hay una cuestión de interés, desde el punto de vista político de la integración.

Lo que los ministros de educación generaron es un ámbito para que los actores directamente interesados en el mejoramiento de la educación superior pudieran adoptar decisiones por consenso, cuando no hay una institución jurídica supranacional.

El consenso es la norma, pero no son los gobiernos los que aplican los criterios de acreditación. Lo que han hecho los gobiernos es generar un espacio llamado a ser ocupado por otros actores, a través de las llamadas agencias nacionales de acreditación, que se han consolidado. Nosotros tenemos el triste honor, por razones que incluso pueden ser explicables pero no compartibles nunca, de ser el único país que no tiene agencia nacional de acreditación, y que son entidades autónomas, que no dependen de los ministerios. Y este es un punto interesante para ver la cuestión política.

Los ministros aprueban un plan de acreditación, no para aplicarlo ellos, ni sus ministerios, sino para que lo apliquen otros. Es una modalidad muy peculiar, que no se da en otras esferas del MERCOSUR. Muchas otras cosas se podrían decir.

Solamente quiero agregar una cosa. La UdelaR hizo un proceso de evaluación de su experiencia de acreditación, y Lincoln tuvo un papel importante en eso, y fue publicado por la Comisión Sectorial del MERCOSUR. Hay varios análisis sobre esta cuestión y amplio material disponible. Me parece que el significado múltiple de esto no aparece adecuadamente valorado e incluso aparece con cierto margen de duda sobre su solidez, que no corresponde, porque esto ha mejorado.

Susana Soares[1]

Antes que todo, quisiera decir que es un gusto volver, luego de un año, y ahora en Buenos Aires me pescó con esta invitación, que no le pude decir que no, solamente que tuve que ir a pedir autorización al rector en Porto Alegre.

En segundo lugar, para mí es un gusto venir por un trabajo de mi amigo Miguel, que fue compañero mío cuando hizo su doctorado allá en Porto Alegre, y leí con mucho agrado su trabajo, y tomé varias decisiones, hice varios modelos de simulación para los comentarios, pero finalmente decidí hacer algo totalmente distinto, una evaluación de por qué fallan los procesos de integración en América Latina, independientemente de si es el MERCOSUR, como el ALADI, UNASUR, etc.

Voy a centrar mis comentarios en tres cuestiones de tipo histórico-teórico, que a futuro serán útiles para profundizar esto, para poner en agenda estas discusiones.

Creo que hace 50 años que estamos intentando integrarnos, tanto cuanto la Unión Europea, o sea que no es un proceso nuevo, hace casi medio siglo que estamos haciendo proyectos y tentativas de integración y no tenemos suceso en ninguna.

Leyendo el otro día un artículo de un autor brasileño, él decía que no podemos echarle la culpa a nadie, la culpa es nuestra, si nosotros no estamos acertando en nuestra estrategia para desarrollar nuestros proyectos, que ni sabemos a dónde queremos llegar, ni cómo queremos llegar. Entonces, él apunta tres grandes problemas que han impedido alcanzar la integración latinoamericana. El primero y el más grave, es el exceso de retórica. Toda y cualquier manifestación al final de una reunión, sea del ámbito que sea, de presidentes, de ministros, acaba con una gran declaración, en la cual se comprometen con grandes objetivos, pero no dicen exactamente cómo se va a llegar a esos proyectos, ni cómo se van a financiar, ni en que plazo, etc.

Yo tuve la enorme suerte el otro día y de casualidad, de escuchar por la TV la transmisión de la cumbre de Bariloche, y cuando salió el documento final, luego de 7 horas y muchas peleas, yo me puse a reír, porque realmente no dijeron nada, no llegaron a ningún acuerdo, podrían haber hecho el documento por Internet, no precisaban ir hasta Bariloche.

El problema que ocurre en nuestro continente, es que los dirigentes que normalmente participan de esas grandes reuniones, de esas grandes decisiones, se dejan llevar por la improvisación y por la intuición. No hay proyecto discutido en ámbitos medios,

(1) Universidad Federal de Río Grande do Sul, Brasil.

de técnicos, de especialistas, pero sí de presidentes, ministros y asesores, que un buen día sacan un proyecto del sombrero, y deciden presentarlo como una posibilidad.

Esa volatilidad de los proyectos es fruto de cómo se ha llevado adelante la discusión en América Latina del proyecto de integración.

El segundo es el exceso de nacionalismo. Somos países jóvenes, que todavía estamos discutiendo quiénes somos, y por otro lado, y es importante que se diga, Brasil nunca se sintió latinoamericano. Brasil siempre se sintió brasilero. Entonces, la idea de Brasil integrando un proyecto latinoamericano mercosuriano, es una ficción. Las personas no se sienten miembros de llevar adelante proyectos de solidaridad con Argentina, Uruguay y Paraguay y, mucho menos, con el resto de América Latina.

El tema de la solidaridad brasileña con América Latina, hasta el día de hoy, suena muy poético, utópico, pero no corresponde con la trayectoria histórica de las relaciones brasileñas con América Latina.

Y el tercer gran obstáculo es el déficit de liderazgo de países, no de presidentes, ni de personas. Cuando se habla del liderazgo brasileño no se habla del liderazgo de Lula, se habla del liderazgo de Brasil, y el problema es que Lula no es eterno, y hay procesos electorales que pueden hacer que el año que viene José Serra sea el nuevo presidente.

La discusión del liderazgo es una discusión que debe llevarse adelante, porque el liderazgo cuesta dinero. El liderazgo alemán en la Unión Europea costó mucha plata, y Brasil no está dispuesto a poner plata en proyectos externos a Brasil, donde aun hoy el gran problema es darle de comer a la gente, que es un problema nacional, y en donde el problema de la integración es algo bastante remoto.

Entonces la gran pregunta es qué MERCOSUR estamos discutiendo, si el tema de la integración es un obstáculo.

Me parece que el tema del MERCOSUR es, además, un problema de naturaleza teórica, que debería ser aclarado y que yo no lo veo con mucha frecuencia mencionado, y que creo que está en el cerno de la discusión. ¿Nosotros hablamos de un MERCOSUR que integre países, o que integre ciudadanos? La Unión Europea es una unión entre estados, no de ciudadanos. En la Unión Europea también hay un déficit democrático, los ciudadanos no se sienten participantes. El MERCOSUR de los ciudadanos sería entonces una propuesta de construcción de una futura nación sudamericana, una sociedad sudamericana como dice Evo Morales, en la que desaparecerían las nacionalidades y se crearía una gran sociedad nacional, lo que me imagino que no está en las cabezas de las personas que hablan del MERCOSUR en las discusiones actuales.

Lo que estamos tratando es cómo se construye un bloque económico de estados nacionales, y ahí entra otro tema importante, que me remite al texto de Serna, cuando habla de déficit democrático e institucional. Me parecería importante, Miguel, definir déficit en relación con qué objetivos, metas, plazos y espacios y número de personas beneficiadas. Precisamos parámetros para poder medir déficit. La idea de MERCOSUR

de ciudadanos y MERCOSUR de estados, es fundamental, porque las estrategias, modelos y formas de organización institucional son distintas.

Yo traje solo para ejemplo, un texto de una experta brasileña en políticas públicas. En diez años en el MERCOSUR se crearon 25 instituciones en el ámbito social, o sea que instituciones no nos faltan, pero se crean sin saber para qué, cómo serán evaluadas, cómo van a funcionar, cómo serán administradas, etc. No nos faltan instituciones, faltan metas, objetivos, plazos, dinero y personas que las pondrán en funcionamiento.

En relación con el MERCOSUR social, Serna comienza diciendo "dificultoso e inconcluso reconocimiento de la dimensión social", basado en un autor que creo que es Caetano.

Esta afirmación tuya me parece que tendría que ser releída, a partir de dos criterios, de un criterio maximalista y un criterio minimalista, de la integración.

Un científico social brasileño señala que el MERCOSUR tiene objetivos ambiciosos y frágiles instituciones. Él se propone crear una ciudadanía social para el MERCOSUR.

Cosa más ambiciosa, basada en políticas sociales unificadas, como gran objetivo.

Uno de los grandes problemas de la dimensión social, es que se crean metas inalcanzables, y se generan instituciones enanas entonces hay un maximalismo de objetivos, con un mínimo de instituciones.

El tema relativo a la cohesión social: ¿qué es cohesión social? ¿Integración? ¿Inclusión?

Cohesión social vista desde la perspectiva económica, o de la incorporación a la sociedad del conocimiento, del empleo, o sea, hay miles de definiciones, Europa tiene la suya, y no la voy a repetir acá, porque me parece que no es el caso.

Respecto al tema de la cultura, en 1970 se firmó en Bogotá el convenio Andrés Bello, para el desarrollo del conocimiento recíproco, fraternidad entre los pueblos. ¿Qué países no lo firmaron hasta el día de hoy? Brasil y Uruguay. Desde el 70 hay un conjunto de mecanismos, convenios, acciones, combinados por este acuerdo, pero nuestros países aún no le vieron interés. En 1996, se firma el protocolo de cooperación del MERCOSUR, que es maravilloso, y que cuenta con una página de objetivos para aplaudir, pero que nunca funcionó. Podríamos decir que el MERCOSUR cultural a la fecha, y ahí discrepo un poco con Miguel, se restringe solamente; lo que ha sido creado fue la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR, RECAM, en 2003, para la realización compartida de producciones entre países del MERCOSUR.

Fuera de esto, lo que hay son eventos culturales; ahora mismo se está haciendo el "Porto Alegre en escena", que se realiza todos los años, pero los grupos se pagan ellos mismos el pasaje, no hay financiamientos públicos.

La bienal del MERCOSUR se financia con aportes de empresarios, no con aportes del gobierno, ni tampoco hay una política cultural del MERCOSUR que se encargue de ello.

Entonces el tema del MERCOSUR cultural es uno de los temas olvidados del MERCOSUR, de nuestras diplomacias, pero también de nuestras cancillerías.

Y un poco en relación con el comentario que hice en la mesa anterior, la nueva diplomacia pública coloca a la realización de vínculos de solidaridad, amistad, a través de la construcción de vínculos de confianza por medio de la diplomacia cultural. Y ahí se torna importante la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, gracias a la intervención de Brasil, ¿y cuál es el gran problema que el consejo está enfrentando?, que los países no creen en las razones que Brasil presenta y que justifican su creación.

Todos firmaron el acuerdo, pero con amplias restricciones y ahora que acaba de finalizar la reunión del consejo, no se ha avanzado un milímetro en ninguna resolución sobre la agenda que lo había convocado.

Yo creo que las áreas de cultura y educación son las únicas que propiciarían un clima de convergencia cultural, política y social, no entre los estados, sino entre los pueblos.

Pero para no sentirse tan tristes, hace poco presenté un trabajo en Río, tras una iniciativa de la Fundación Konrad-Adenauer, por medio de un seminario dirigido solo a periodistas del MERCOSUR, y algunos especialistas, porque la Konrad sostiene que sin periodistas que sepan relatar lo que sucede en el MERCOSUR, y específicamente en las relaciones MERCOSUR-Unión Europea, va a ser muy difícil proporcionar una información suficiente y que permita una aproximación más fácil entre ambos.

Cabe hoy a los periodistas la gran tarea de romper el desconocimiento recíproco entre los dos países y especialmente estudiar mejor ambas realidades para que realmente las informaciones sean correctas.

Para terminar, quería decir que no somos tan retrasados, que la Unión Europea hasta 2007 no tuvo una agenda cultural, si bien tenía muchas actividades, como la televisión sin fronteras, y otras iniciativas, pero en el 2007 se crea la agenda europea para la cultura en un mundo globalizado, se crean proyectos, organismos y responsables de la cultura, para la Europa de los 27. No estamos tan mal, ellos tardaron mucho para darse cuenta del papel de la cultura, y creo que nosotros tenemos como académicos la responsabilidad de poner el tema educacional y cultural, en la agenda de los periodistas, porque los periodistas no lo llevan en cuenta.

Constanza Moreira [1]

Quiero agradecer a Gerónimo por la invitación para integrar este panel y decir que me gustó mucho el trabajo de Miguel, porque es una mirada omnicomprensiva del MERCOSUR y porque me parece que trae una reflexión sobre aspectos del MERCOSUR que difícilmente estén presentes, me refiero al MERCOSUR cultural, asociativo y especialmente con todo lo que tiene que ver con un aspecto que nos interesa a todos, la Universidad, que es a lo que me voy a referir al final.

Voy a tomar como punto de arranque el MERCOSUR político económico.

A Miguel le llama la atención, lo que él denomina como "intergubernamentalismo" de los gobiernos. Como el MERCOSUR de los gobiernos es muy político, no deja espacio a un MERCOSUR también político, que no es de los gobiernos, sino de los partidos y de los parlamentos, y ahí hay toda una reflexión de Miguel sobre el déficit que tiene en términos de una institucionalidad política pero más asociada a la sociedad civil, como podrían ser parlamentos o partidos.

Pensando ya en esta contraposición que hace Miguel entre lo político como intergubernamentalismo versus lo político como discusión intra partidaria, intra parlamentaria, esta forma que tiene el MERCOSUR en donde son los ejecutivos de los países quienes se arrogan el derecho a decidir la marcha del MERCOSUR sin demasiada participación de los partidos y menos aun de las bancadas progresistas, en un tema que está en discusión ahora con la integración del parlamento del MERCOSUR. Entonces vamos a tener una institucionalidad parlamentaria del MERCOSUR que no refleje el progresismo mercosuriano de esta nueva fase a la que se referían Alberto y Miguel.

Quiero destacar que en el documento de Miguel no aparece solamente una contraposición entre política y economía, sino también entre una política desde el ejecutivo, y una política de los partidos.

Además de esa contraposición entre dos formas de acercamiento político al MERCOSUR, en el documento también aparece la contraposición entre el MERCOSUR fenicio, comercial, de los años 90, que era una forma de seguir explorando las rebajas arancelarias, y la apertura del empuje neoliberal de los 90, versus lo que yo llamo el MERCOSUR ciudadano.

(1) Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Yo estoy de acuerdo en esto con Miguel, y es algo que retoma también Alberto, la sociedad civil siempre creyó en el MERCOSUR –hasta Botnia según incluso dice Alberto, es una impulsora, aunque no sé si Botnia ha sido tan importante– pero efectivamente los movimientos sociales empujaron por el MERCOSUR porque había más integración social y cultural entre las naciones latinoamericanas, que integración económica propiamente dicha.

Lo que me pregunto es si en ese reclamo de más peso político para los actores de la sociedad civil en los procesos de integración regional, no nos estaremos olvidando de una cuestión que planteó Hobbes hace muchos siglos, que la política funciona bien en el interior de una nación, en la autoridad doméstica o nacional, en donde un Estado puede imponer normas de cooperación, por medios de leyes y castigos a sus ciudadanos. Pero esas relaciones de autoridad, que van desde el Estado a los ciudadanos, esa suerte de pacto entre los ciudadanos que da origen al Estado, no funciona en el ámbito de las relaciones internacionales, porque las asimetrías de poder entre los países, hacen imposible un pacto de subordinación recíproca entre las partes.

Y por eso relaciones internacionales ha tenido un itinerario institucional tan movedizo, comparado con la ciencia política doméstica, uno ve relaciones internacionales en derecho, por eso uno ve que las relaciones internacionales se ha pensado en carriles, en un paradigma distinto al de la política doméstica. Cuando nosotros reclamamos más participación ciudadana, pensamos en esa premisa hobbesiana según la cual el mundo de las relaciones internacionales es un mundo de relaciones de fuerzas, subordinación y dominio, y el mundo de la política doméstica puede ser un mundo de democracia, igualdad, etc., no sé si nos olvidamos de esa premisa, o si pensamos que la podemos superar por medio de la acción política. Y acá voy a mi otra reflexión. Tiene razón Alberto y tiene razón Miguel. Es como pensar, y la idea está presente en el texto de Miguel, que puede haber un MERCOSUR federalista, la subordinación de todos al más grande, que es Brasil, más allá de la cantidad de países que se integren y de cualquier hipótesis. Es una pregunta de la política: ¿puede haber un federalismo de las relaciones de poder político, aún inmersos en relaciones de dominación económica?

Porque Brasil va a ser siempre el dominante, pero podríamos tener una situación de mayor paridad política relativa entre las partes. La forma en que se constituye el parlamento del MERCOSUR hoy, nos dice que no vamos a tener eso, porque Brasil va a tener la mayor cantidad de parlamentarios –si es que las decisiones de los parlamentos son las más importantes, que tengo dudas– pero la pregunta del federalismo de las relaciones internacionales es una pregunta o que olvida a Hobbes, o que pretende superarlo. Voy a imaginar que pretende superarlo, con un pensamiento desde la izquierda. Miguel dice algo, y capaz que lo sobreentiendo, el MERCOSUR fenicio de los 90 es superado con el MERCOSUR político, con el retorno de la política a partir de los gobiernos de izquierda.

Creo que algo de esa premisa se puede aceptar y, contrariamente a lo que sostiene Gerardo Caetano, que los intereses son siempre más importantes que la ideología, uno no hubiera esperado jamás que Brasil abriera mano de sus derechos de sus empresas en Bolivia o iniciara una negociación por el agua en Paraguay, si no fuera por razones político-ideológicas, y últimamente, si es que te entendí bien, Alberto, geopolíticas, porque la intención de la izquierda era tener un bloque geopolítico y subordinados los otros aspectos a eso. Sí se puede superar a Hobbes, y esto es pensando en voz alta, a partir de esta visión maquiavélica, no es una visión buenita ni democrática, generando un bloque para enfrentar al imperialismo, a lo que sea.

Y efectivamente la actitud de Brasil respecto de las demandas de Evo Morales en Bolivia y de Lugo en Paraguay, solo se explican por la existencia de un partido de izquierda.

Entonces, si efectivamente hay una superación de Hobbes a partir de esta visión maquiavélica de la política por parte de los bloques progresistas de la izquierda, suponiendo que la izquierda va a durar y que no sea una cosa efímera en la región, cabe ahora la pregunta cepalina, por utilizar los términos de Alberto, y es si el programa de la izquierda que en su mejor versión es desarrollista, ya no hablemos de revolución o reformismo, pero podemos estar en el desarrollismo cepalino, ese programa de desarrollismo de la izquierda, en realidad no se opone al neodesarrollismo regional.

Hay toda una contraposición entre tener un proyecto de desarrollo nacional autónomo y un proyecto de desarrollismo regional.

Yo creo que sí, que se puede tener un proyecto neodesarrollista regional, si y solo si la integración es sacada de las manos de los empresarios.

Mientras los empresarios compren la cadena productiva, y sobre todo mientras los empresarios brasileños compren todo, y es lo que hacen, ahí no hay ningún proyecto, el único proyecto desarrollista no es el de crear una burguesía autóctona, etc. sino el de crear un estado fuerte.

Entonces solo puede haber un neo desarrollismo regional si está en manos de los estados, y de estados bajo gobiernos de izquierda.

Pero mientras los empresarios sean los que jueguen en la libre cancha de la integración, no vamos a tener neodesarrollismo sino más banderas de Petrobrás de las que ya hay.

A poco de andar por América Latina hay una sensación de imperialismo petrobrasiano.

Ese es el quid de la cuestión. ¿Qué podemos pedir nosotros?

En las encuestas de elite latinoamericana de Alcántara, solo hay dos países que tienen muy claro que la relación internacional que se debe priorizar es con América Latina y da la casualidad que son Venezuela y Brasil, pero por dos razones completamente distintas.

Quiero decir algo sobre las universidades y el MERCOSUR. A nosotros como MERCOSUR hay una cosa que nos interesaba más que a cualquiera, a nosotros y a

los paraguayos y también a los bolivianos, que es la movilidad de la mano de obra.

Y en eso hemos avanzado poco o muy poco, y eso demuestra que el MERCOSUR no está en las manos de la sociedad civil, ni de los países pequeños, ni las de la gente en general. Y junto con eso, en el tema de las universidades. Miguel destaca cosas importantes que se han hecho. Pero yo creo que hay otras cosas que deberían incorporarse, o anotarse en el déficit en el MERCOSUR de la inteligencia.

Primero, los rezagos en la revalidación automática de los títulos en el interior del MERCOSUR, que sigue siendo kafkiano, requiere muchísimo tiempo y dinero. Y algo han mejorado las cosas, antes hasta se necesitaba un traductor público y ahora no, pero eso es un escándalo y eso revela que no hay nadie realmente interesado en eso.

Segundo, no hay nadie interesado en eso, porque seguimos teniendo reservas de mercado profesional, y que especialmente se practican en Brasil, y que impiden el libre tránsito de mano de obra calificada hacia los países que la requieren, y la Universidad tendrá que luchar, como pueda, contra las reservas de mercado profesionales.

Otra cosa que los países pequeños deberían pedir al grande, que siempre es Brasil, es que no se exija para los concursos en las universidades públicas cosas como la naturalización; que la ciudadanía transitoria de residencia valga como ciudadanía para cualquier concurso público que se dé en cualquier universidad del MERCOSUR, y cada Universidad aplica su librito, y en general los libritos no son muy favorables ni para los uruguayos, ni para los paraguayos, etc.

Finalmente, la cuestión itinerante de los profesores en las universidades está muy ligada a fondos concretos que se solicitan para tal fin; lo que deberíamos es no tener más plata para eso, sino un sistema de articulación que permita que los profesores transiten entre las universidades del MERCOSUR, con mecanismos que cada universidad pueda poner a disposición, sin tener que depender de otros fondos.

CLAUSURA

Lincoln Bizzozero

Voy a encargarme de la síntesis final de todo lo trabajado en este seminario. Antes que nada, algunas cuestiones: terminamos hablando del MERCOSUR, cuando realmente el taller era sobre la inserción internacional del Uruguay. El MERCOSUR por sí mismo indudablemente amerita un tratamiento específico, al ser una entidad que todavía se está construyendo. Si tomamos lo dicho por Landinelli, hay muchos actores que están construyendo el MERCOSUR y eso ameritaría una especie de optimismo. Pero si escuchamos la otra visión, que también tiene su razón de ser, implica que si bien importan los actores, lo poco que se consagra es el contexto, que lo limita, lo condiciona. Los procesos globalizadores son tan importantes que lo que es propio, las especificidades regionales se pierden en eso. Por eso ese proceso de construcción supone a unos actores con mucha cabeza y entorno a cuestiones que son específicas, pero junto a un proceso de mundialización de las empresas que lleva a perder la definición de esos objetivos. Esas contradicciones se viven también en el país y se reflejaron en los comentaristas de hoy. Frente a la globalización, la pequeñez, esa pequeñez tan uruguaya y que tiene que ver con una tradición conservadora –en el sentido de que lo nuestro lo vamos manejando frente al contexto internacional- que nos dice nos vamos adaptando y que ha sido relativamente exitosa históricamente frente a cambios en el contexto.

Hoy en la dimensión económica –luego de la ponencia de Álvaro Ons que fue muy buena por cierto– se planteó ubicar al país, qué somos económicamente. País pequeño, mercado pequeño –se puede ser un país pequeño de mercado grande pero no es este el caso– y a su vez muy condicionado, pero con ventajas comparativas históricas que se han mantenido –y nos han permitido ubicarnos en el mundo– en lo que hace a los recursos naturales.

En lo que hace a cómo está el país, es fundamental la posición al respecto del MERCOSUR. El MERCOSUR no solo condiciona y transforma la política exterior del país, el MERCOSUR nos intermedia con el resto del mundo, quiérase o no.

Eso va más allá de los debates, y desde la economía, los propios economistas se han puesto de acuerdo sobre ello.

Con respecto a eso, hay una serie de aspectos fundamentales. Uno de ellos es si efectivamente el MERCOSUR puede ser para el Uruguay un instrumento adecuado para el desarrollo. Y este es un punto fundamental, clave, y cuya respuesta no pasa solamente por la parte comercial, como pasó en su momento, tal como lo planteó Miguel.

Pero lo cierto es que, incluso con el predominio de la parte comercial, los actores del MERCOSUR siempre se movieron.

En ese sentido, la coordinadora de centrales sindicales existía desde antes del MERCOSUR, o como mencionaba Jorge en el caso de la educación. Evidentemente esa definición del MERCOSUR entre lo político y lo comercial, respondía a los intereses e ideas subyacentes y posiciones políticas que se hacían sobre qué priorizar en la integración, que difiere del proceso de construcción del MERCOSUR, que es más que lo estrictamente comercial o lo económico.

En segundo lugar, el tema de los bienes públicos regionales. Es clarísimo en el caso de la educación, que es un bien público que trasciende en este momento al Uruguay, por lo menos en educación superior, aunque creo que abarca, aunque el MERCOSUR no la ha tocado aún, a la educación terciaria no universitaria, la que tiene que ver con la capacitación técnica, que no pasa por la Universidad. Sin embargo en eso no se ha avanzado mucho.

Tercero, cooperación regional. Una cooperación que trasciende lo estrictamente económico, cooperación que pasa por la salud, por la cooperación entre regiones fronterizas, aduanera, de certificaciones, etc., y en esto puedo afirmar que se ha desarrollado una cooperación invisible, el MERCOSUR invisible. Invisible porque no sale en los medios todos los días, porque sí salen titulares de trabas aduaneras en primer plano, porque ello afecta intereses de manera inmediata y tiene una voz que tapa a las demás. La trascendencia que tiene el proceso de acreditación, volviendo a lo de Jorge, que implica a cientos de actores, entidades, estudiantes, yo me pregunto: ¿qué apareció de todo ello en los medios? Esa es la invisibilidad de aquellos que están cooperando pero que no tienen voz. Esa es la construcción de lo cotidiano, del día a día, que construye futuro. Álvaro Ons planteaba los distintos puntos que hacen al país, algunas cifras y definiciones, la importancia creciente de los servicios en los últimos años, superavitarios en la balanza, único país con servicios superavitarios del continente, en donde tiene mucho que ver indudablemente el transporte y el turismo, pero también existe una franja muy interesante, y que ha crecido, como lo es la informática, con cerca de 100 millones de dólares por año, cosa muy interesante teniendo en cuenta las características del país, desplazando otros rubros en la balanza comercial.

Ubicando el tema de las perspectivas, la cuestión del MERCOSUR y las relaciones con terceros, fue un eje de los comentarios de hoy. La flexibilización con terceros no pasa exclusivamente por el tema TLC sí o TLC no. Eso quedó claro. Las posibilidades que tiene el país de negociar y de insertarse, no en el marco del TLC, sino negociando acuerdos que no incluyan la parte arancelaria que es ahí en donde estamos más limitados a la hora de negociar con terceros. El panorama final de las políticas económicas pasa entonces por flexibilizar y poner alternativas al comercio exterior, buscar más institucionalidad, el cumplimiento de las reglas y fundamentalmente, la importancia de definir una agenda doméstica y prioridades para negociar con el exterior.

La dimensión de política exterior estuvo expuesta por Hernán Olmedo y Wilson Fernández. Hernán comenzó por ubicar el marco teórico, sistematizando lo que señalaban varios autores de la academia uruguaya respecto a la inserción, después Wilson se refirió a la parte concreta de los dilemas y diferencias entre los dos gobiernos en este siglo, bajando un poco a tierra el hecho de que las diferencias actuales tienen relación con el pasado. Se presenta de tal forma la definición de la política exterior, que interpela a los partidos y programas. Es por ello que los comentaristas destacaban la necesidad de la definición de la agenda política y social, para proyectarla al exterior y la necesidad de políticas proactivas, por lo menos hacia algunos puntos definidos.

Los contextos limitan y con esto me refiero a la última parte, la parte socio política, presentada por Miguel Serna, con un título muy interesante: "El más allá y el más acá", que justamente remite a los actores que están pero no se ven, que muestra una cantidad de procesos que se abren, de dilemas que están planteados, como la identidad y la industria cultural, un tema que en el pasado ni se hablaba, o a lo sumo contaba con algún libro que decía algo muy general, siendo un tema tan pertinente. En ese sentido, recuerdo que en 1997 salió la primera película MERCOSUR, que contaba con un director argentino, capital brasileño, y algunos actores uruguayos, creo, y fue llevada al festival de Gramado. Yo decía acá tenemos una manifestación que necesariamente iba a llegar. ¿Pero qué es lo que pasa? El MERCOSUR cultural tiene mucho que ver con las industrias culturales. No pensemos en la cuestión disyuntiva de los idealismos por un lado, cuando realmente hay una cuestión básica que mueve al mercado: si hay mercado cultural, va a haber una matriz cultural a desarrollar, lo que no invalida para nada la construcción cultural ni sus actores, bienvenida sea.

La invisibilidad de los actores en el proceso regional tiene que ver con la estructura institucional, con los países o con las posibilidades de desarrollo, pero no con el hecho de que igual se siga desarrollando los procesos culturales, que en algún momento tendrán incidencia en el MERCOSUR.

Entonces, para concluir la dimensión socio política del país, este es un tema abierto a múltiples desarrollos, como la educación, que ha tenido desarrollos crecientes, pero también de otros espacios sociales que se han consolidado, como el tema fronterizo, como la salud, o como por ejemplo el congreso de psicoanalistas del MERCOSUR.

Acá hay un desarrollo que va más allá de lo que planteen los contextos institucionales o las normas, es más, se desarrollan y adquieren vida propia y es así como se dan los procesos de cooperación en relación con los procesos de integración.

Para terminar, agradezco a todos los que participaron y la idea es que no termine en esto, porque realmente han participado muchas cabezas pensantes y se ha movilizado mucha gente y es un escalón más en cuanto a la aproximación que tiene hacia temas de interés general, y que ayudan a la comprensión pública y al intercambio entre los investigadores, y para dejar algún producto que se completará con una publicación y alguna proyección futura. Muchas gracias.

Índice

Colección Artículo 2 5
La Universidad al servicio de la República 7

Presentación general 9

PRESENTACIÓN DEL TALLER 11
Rodrigo Arocena 13
Diego Piñeiro 15

El mundo post-Doha: oportunidades y desafíos para Uruguay
Carlos Pérez del Castillo 17

DIMENSIÓN ECONÓMICA 31

Inserción económica internacional de uruguay: situación y perspectivas
Álvaro Ons 33

COMENTARIOS DIMENSIÓN ECONÓMICA 81
Marcel Vaillant 83
Gabriel Oddone 86
Gabriel Papa 88
Gustavo Bittencourt 92
Gabriela Mordecki 95

DIMENSIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR 97

Política exterior e inserción internacional de Uruguay
Wilson Fernández Luzuriaga 99

COMENTARIOS DIMENSIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR 149
Enrique Martínez Larrechea 151
Eduardo Gudynas 155
Marcelo Mondelli 159

DIMENSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL 165

Más acá y más allá de la integración económica: la agenda política y social del Uruguay ante el MERCOSUR
Miguel Serna 167

COMENTARIOS DIMENSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL 199
Alberto Riella..... 201
Jorge Landinelli 204
Susana Soares 207
Constanza Moreira 211

CLAUSURA 215
Lincoln Bizzozero 217

colofón