

La inserción internacional de Uruguay ante las próximas décadas: geografías mundiales y estrategias regionales

Lincoln Bizzozero Revelez*

1. UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA: LA MIRADA DE LA TIERRA

En el transcurso de pocos años Uruguay ha debido afrontar diversos cambios del sistema internacional y del entorno regional que han derivado en modificaciones y ajustes de su política exterior. Ello ha llevado a que las prioridades e instrumentos de inserción del país al entorno internacional se modificaran en consonancia con las definiciones de la política exterior.

El planteo del tema de la inserción internacional de un país pone como aspecto previo y fundamental el del objeto analítico de referencia. En efecto, el tema de análisis es el del país de partida, en este caso Uruguay, y el sistema en el que busca insertarse. Ello nos plantea aspectos conceptuales vinculados al sistema y la posición del Uruguay en la estructura del sistema internacional. Todo lo señalado puede parecer relativamente obvio: las características de un país, sus capacidades en recursos globales (institucionales, naturales y humanos) y su posición en un sistema condicionan y delimitan su potencial y posibilidades de desarrollo. Sin embargo, los debates que se han dado en el país sobre la inserción internacional reflejan diferentes miradas y opciones en cuanto a los caminos que tiene Uruguay para generar desarrollo.

* Doctor en Ciencias Políticas, Universidad Libre de Bruselas. Investigador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales (PIRI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Los debates sobre la inserción internacional de Uruguay se manifestaron en distintos aspectos y ejes temáticos. Uno de los temas recurrentes sobre los cuales estos araron en nuestras tierras y espíritus es el referido a los países o regiones a otorgar prioridad para canalizar nuestro comercio exterior. Este punto se remite históricamente al momento en que el país debió modificar sus relaciones externas como consecuencia de los cambios en la estructura del sistema internacional. Esos cambios produjeron —concomitantemente— modificaciones en la división internacional del trabajo, con las consiguientes repercusiones para el país. El deslizamiento del Uruguay marítimo, volcado sobre todo a Europa y a Estados Unidos (que fue el eje dominante de la política exterior uruguaya), comenzó a modificarse en la década de los cincuenta como consecuencia del agotamiento del modelo económico vigente y por los efectos en la estructura exportadora del país de los cambios que se produjeron en el sistema internacional.

El debate sobre los países o regiones a otorgar prioridad en materia de canalización de los esfuerzos del país tiene relación con dos temas de alta sensibilidad para un socio pequeño: el del acceso a los mercados y el del valor agregado en los componentes de los intercambios. Desde fines de los años cincuenta Uruguay desarrolló una política de inserción en la región en contrapartida a la disminución del intercambio con los países europeos, lo cual derivó entre otras cosas en que fuera la sede de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio desde 1960 y, posteriormente, de la Asociación Latinoamericana de Integración, a partir de 1980. Desde los sesenta la pérdida de la condición privilegiada de *apéndice europeo* planteó diferentes visiones sobre cómo canalizar las relaciones con los países vecinos y sobre las *proximidades* que estas debían tener. Los acuerdos económicos bilaterales con Argentina y Brasil, que se pusieron en marcha en los setenta, contemplaron varias problemáticas y reivindicaciones de Uruguay, prevyendo una mayor profundidad en el giro regional de la política exterior.

Las opciones se replantearon, hacia fines de los ochenta y en los noventa, entre quienes visualizaron el regionalismo como una forma de resolver conjuntamente los temas sensibles para el país vinculados con el acceso y la incorporación de valor agregado al producto exportable, y quienes siguieron desconfiando de los vaivenes macroeconómicos de socios grandes que podían exportar sus inestabilidades e ineficiencias en los socios pequeños. Las diferencias entre quienes otorgaban prioridad a la región y quienes apostaban al mundo tuvieron y tienen otras connotaciones que atañen la visión estratégica de la región en el mundo, aspectos culturales y sociales además de una perspectiva diferente en cuanto al desarrollo, la participación de los actores de la sociedad civil y la concreción de una comunidad regional.

Un segundo debate que ha recorrido el país, desde fines de los ochenta, se remite al papel del Estado en la orientación de las relaciones económicas externas, si este debe asumir un mayor o menor protagonismo y si debe poner determinadas condiciones a la libre movilidad de los factores productivos o debe apostar a asegurar el libre desarrollo de los acuerdos que los actores van gestando. Las diferencias entre ambas posiciones pueden ser sutiles, pero en términos explícitos pueden titularse como estructuralistas los primeros y realistas los segundos, si los caratulamos desde las relaciones internacionales. Desde la perspectiva necesariamente complementaria de las relaciones económicas internacionales el punto específico a resolver desde el Estado es la orientación en las regula-

ciones nacionales que afectan los diversos costos (en infraestructura general, en energía, ambientales y laborales entre otros) donde actúan las empresas transnacionales.

Esta polémica se vincula necesariamente con otra que atañe a la vulnerabilidad de los países pequeños frente a procesos mundiales como el cambio climático, las modificaciones aperturistas en el comercio internacional, las adaptaciones en materia de tecnología de la información y comunicación y los cambios aplicados a los requerimientos en la producción.¹ Si bien estos temas son relevantes y han sido objeto de diversos estudios y análisis que tocan un asunto sensible en materia de funcionamiento de regímenes internacionales (Tonra, 2002), la referencia a la vulnerabilidad debe ser tomada de acuerdo con el caso específico, por lo que las conclusiones generales deben ser vinculadas con otros elementos componentes que completan la identidad del pequeño país, tales como el de los Estados insulares, la calidad de menos desarrollado, o bien, ser un país en desarrollo sin litoral. En Uruguay el tema ha estado vinculado en los últimos años a las fragilidades y condicionantes del proceso regional en materia de acceso a mercados y coordinación macroeconómica referidas a incentivos productivos y condiciones para la inversión extranjera.

La condición de socio pequeño tiene una expresión hacia el entorno referida a las capacidades y potencial en procesos regionales, continentales y mundiales (Bizzozero, 2000). En el caso de Uruguay el tema ha estado filtrado por las relaciones con los países vecinos, el papel del país en el proceso regional del Mercosur y los costos de las asimetrías estructurales y de las generadas por el propio proceso. Las capacidades de los países en general tienen una expresión interna, que se gesta en la formación de recursos humanos, se canaliza institucionalmente y se expresa políticamente. En los socios pequeños, esos tres niveles asumen particular importancia en el manejo de los instrumentos de la política exterior (Bizzozero, 1999). El hecho de que el actual sistema internacional se proyecte a situaciones mundiales y responda a procesos globales, hace que los socios pequeños deban prestar suma atención a las estrategias definidas, a las estructuras organizativas y a la gestión de sus recursos institucionales y humanos. Por ello es que se asiste a reformulaciones necesarias de la política exterior de los países pequeños, desde historias, geografías y condiciones diferentes, lo cual produce nuevos cuestionamientos sobre las identidades, las opciones generales, el desarrollo y, en general, sobre su papel en el mundo.

La expresión de estos debates sobre la inserción internacional del país ha adquirido un nuevo vigor en el siglo XXI como consecuencia de la profundización de tendencias mundiales y regionales del sistema internacional; el impulso político-estratégico de Estados Unidos en materia de democracia, combate al terrorismo y aseguramiento de recursos energéticos; la crisis de Argentina y del Uruguay, que a su vez provocó otras situaciones: la definición del eje estratégico argentino-brasileño y sus consecuencias en el proceso de

1 Para poner ejemplos de esta vulnerabilidad, en un estudio comparativo realizado por el Banco Mundial y el Secretariado de la Commonwealth, sobre indicadores de vulnerabilidad de los veintiocho países considerados como más vulnerables, veintiséis son pequeños Estados (Commonwealth Secretariat/World Bank, 2000). Esta vulnerabilidad se expresa y genera consecuencias en distintos ámbitos y temas (Nirvan, 2003). Así, por ejemplo, diversos estudios realizados sobre indicadores de vulnerabilidad en materia ambiental dan como resultado que los seis países más vulnerables son países pequeños.

integración regional, la parálisis de todas las instancias de negociaciones externas tanto multilaterales como continentales e interregionales con la Unión Europea, el replanteo de las modalidades que deben asumir las relaciones económicas con Estados Unidos, los debates y propuestas sobre la condición de socio pequeño en el Mercosur y el cambio de gobierno en Uruguay. En aras de la sistematización conceptual, algunos interrogantes relevantes para visualizar la política exterior de Uruguay y consecuentemente la inserción internacional con vistas a las próximas décadas del siglo XXI son: el interrogante vinculado con la dimensión política frente a la estrategia y acciones de Estados Unidos en el ámbito internacional y continental; el que se remite a la posición-país que parte de los condicionantes de Uruguay y lo enfrenta a los dilemas y opciones que se le han planteado en el siglo XXI en tanto socio pequeño de América del Sur; el que concierne a las capacidades de adaptación frente a los procesos globales que plantea disyuntivas políticas y cursos de acción institucionales; y —finalmente— el interrogante del papel y opciones de Uruguay en la región, con particular consideración al Mercosur en tanto proceso específico que tiene por ende consecuencias materiales en distintos planos.

El análisis parte de algunos supuestos que han sido presentados en diferentes oportunidades. En primer lugar, que la articulación entre los distintos ámbitos —mundial, internacional, regional, nacional y local— es cada vez más densa y compleja, lo que apareja como consecuencia en los socios pequeños la necesidad de reformular la política exterior y los instrumentos necesarios, de acuerdo con los condicionantes *heredados*.² En segundo término, que los principios sobre los cuales se estructuró la política exterior uruguaya desde fines del siglo XIX sobre la base de la posición-país, se encuentran en revisión como consecuencia de los cambios regionales, en particular derivados de la conformación del eje estratégico argentino-brasileño (Bizzozero, 2002, 2004). En tercer orden, que este nuevo escenario plantea desafíos y posibilidades que desde el realismo estructural, que es el ámbito donde se concentra la mayor parte de las opciones y argumentos, podría plantearse en términos de un aprovechamiento de las *ventanas abiertas* en la competencia-cooperación que se da entre la visión continental —bilateral de Estados Unidos y la construcción regional Mercosur— sudamericana con repercusiones en el ámbito multilateral y el de las relaciones con la Unión Europea. Un cuarto punto es que el cambio de gobierno en Uruguay no altera las bases materiales del debate, por lo que los términos de la disyuntiva cambio-continuidad deben focalizarse necesariamente en la construcción-articulación de los distintos ámbitos planteados (Bizzozero, 2004).

El trabajo continuará de la siguiente manera. En la próxima sección se presentarán los antecedentes que han llevado a los dilemas que en materia de inserción internacional se le han presentado al país en el siglo XXI. Esta aproximación «al fuego» posibilitará

2 La herencia debe entenderse en sentido material y concreto: se es pequeño con relación al otro, ya sea que se tome el contexto internacional, continental o regional. Como lo que importa son los valores y contenidos que le otorgan a los vínculos los otros actores que interactúan con el socio pequeño en los distintos ámbitos, los cambios que se procesan en alguno de los niveles del sistema plantean nuevos escenarios a partir de los *viejos* condicionantes. De esta manera se expresa el karma de los socios pequeños y así deben entenderse los cambios que expresan los socios pequeños en sus reivindicaciones en las Naciones Unidas.

una comprensión de las disyuntivas en materia de acceso a mercados y perspectivas de crecimiento económico que se le plantean a Uruguay como resultado de un proceso regional en que ha predominado la lógica intergubernamental sin acordar principios de funcionamiento básicos del proceso. El tercer apartado visualizará los cambios que se han producido en la actual fase global del capitalismo y la estructuración de regionalismos en tanto respuestas a las demandas de una inserción competitiva. La escucha de «los sonidos del viento» nos permite visualizar las bases materiales sobre las cuales se deben plantear la adaptación del país y las políticas de inserción internacional. Finalmente, la cuarta sección expondrá los distintos ámbitos y temas frente a los cuales debe responder Uruguay. El fluir y adaptarse a los distintos recipientes que surgen de una aproximación «al agua» plantea las posibilidades de articular los distintos ámbitos para Uruguay, en tanto socio pequeño en América del Sur.

2. LA PROXIMIDAD DEL FUEGO: LAS DISYUNTIVAS DE URUGUAY EN TANTO SOCIO PEQUEÑO

Uruguay ingresó al proceso regional del Mercosur por una conjunción de factores, entre los cuales cuentan fundamentalmente: el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas, el impulso y reorientación del proceso de cooperación argentino-brasileño, el impacto en los sectores productivos y exportadores uruguayos ligados al mercado regional, sobre todo por vía de acuerdos bilaterales (CAUCE y PEC); la reacción de actores sociales y políticos que en algunos casos venían planteando y reivindicando una mayor participación en la región; y, finalmente, la decisión político-gubernamental que inclinó la balanza por formar parte de un proceso de integración regional.

En la decisión de política exterior vinculada con el inicio del proceso de integración, no resulta irrelevante el tema del socio pequeño y de sus posibilidades en las negociaciones iniciales que plantean las bases de funcionamiento.³ Las diferencias de capacidades y potencial entre los distintos países llevaron a la consideración de que los socios pequeños, Paraguay y Uruguay, no tuvieron otra alternativa frente al movimiento de los socios grandes, Argentina y Brasil.⁴ Esta consideración está apoyada por cual-

3 Gerónimo de Sierra analiza los elementos que definen la consideración del tamaño del país y los estudia en relación con el proceso de globalización económica actual [véase Gerónimo de Sierra (coord.): *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Caracas, Nueva Sociedad, 1994]. Por otra parte, Real de Azúa había llegado a codificar diecinueve variables utilizadas por distintos autores para referirse a los países pequeños (véase Carlos Real de Azúa: «Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo», en *Revista de la CEPAL*, n.º 4, Santiago de Chile, 1997). El inicio de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas integró la consideración específica de las islas del Caribe en el debate, dejando de lado su apreciación exclusiva de «paraíso de turismo». Véase al respecto Andrés Serbin: *El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*, Caracas, Nueva Sociedad-INVES, 1996.

4 Aquí debe diferenciarse la falta de alternativas al proceso estructural marcado por los dos socios grandes de las opciones a manejar con relación a ese proceso. En materia de alternativas al proceso

quiera de las variables de poder que desde la perspectiva de la teoría realista inciden en la formulación de la política exterior y en la toma de decisión (superficie, población, producto bruto interno, comercio exterior, y ubicación en el sistema internacional). Por otra parte, desde la teoría de la interdependencia, los niveles de vulnerabilidad de Uruguay frente a los países vecinos dejaban pocas alternativas de elección.⁵

Durante la primera etapa del proceso regional del Mercosur, denominada de transición, Uruguay continuó implementando la misma política exterior regional de equidistancia entre los socios grandes, en las negociaciones con vistas a la fase de unión aduanera. Esta política fue complementada por la convergencia ideológica y funcional de los gobiernos del Mercosur en los temas de la agenda continental, que posibilitó un marco general de cobertura por el cual los procesos de la región, del continente y mundiales podían verse como complementarios partiendo de la apertura y desregulación de las economías en función de la inserción competitiva. Hasta mediados de los noventa, los rendimientos positivos de la etapa de transición del Mercosur y la importancia asignada a las negociaciones para el arancel externo común y el sistema institucional y de toma de decisiones, llevaron a que el espacio regional fuera prioritario en la política exterior del país.

Entre 1994 y 1995, Uruguay aprobó el ingreso a distintos frentes de negociación del comercio vinculados entre sí y que mostraban convergencias y superposiciones temáticas: la Organización Mundial del Comercio, el pasaje a la unión aduanera en el marco del espacio regional y la consiguiente aprobación sobre la estructura institucional y de toma de decisiones del Protocolo de Ouro Preto, la inmediata aprobación del acuerdo marco interregional con la Unión Europea y el inicio de negociaciones para una zona de libre comercio continental. Como consecuencia de la superposición de estos ámbitos y la convergencia de los procesos, se le plantearon a Uruguay desde mediados de los noventa dos alternativas básicas: la de fomentar opciones negociadoras amplias en ámbitos multilaterales y continentales (OMC, ALCA) que resguardarían al país de constreñimientos bilaterales y regionales, al amparo de una opción universalista que debería contemplar mecanismos compensatorios para el desarrollo; o la de negociar al interior del bloque regional y otorgar prioridad al fortalecimiento del Mercosur como instancia previa a una negociación en los demás ámbitos.

En el caso de Uruguay, la decisión por fortalecer el ámbito regional se fue dando por la propia participación en el bloque sin mayores debates en instancias políticas y sociales y sin medir las consecuencias que implicaba ese compromiso. Las insuficiencias en la liberalización comercial, un arancel externo común incompleto, la falta de una frontera

efectivamente no se planteaban posibilidades, *en cambio Uruguay pudo haber negociado de otra manera, ya sea en el tiempo y modalidades, ya sea en las condiciones, su ingreso al proceso regional* (Magariños, 1991; Bizzozero, 2005).

5 El porcentaje del comercio regional sobre el comercio internacional total representó en promedio entre 1987 y 1989: 24,8% en Argentina, 11,7% en Brasil, 41,3% en Paraguay y 40,1% en Uruguay. Véase al respecto José Manuel Quijano: «Mercosur: la apuesta nacional», en *Cuadernos de Marcha*, n.º 60, Montevideo, 1991. Los antecedentes económicos de la creciente inserción del país en la región pueden consultarse en Nora Berreta, Fernando Lorenzo y Carlos Paolino: *En el umbral de la integración*, Montevideo, CINVE-EBO, 1991.

comercial común con la consiguiente falta de decisión sobre la renta aduanera y la inexistencia de un código aduanero regional, llevaron a que Uruguay (así como Paraguay) se vieran confrontados a una situación gravosa en términos de su potencial negociador. Esa situación se expresaba en dilemas que comprometían cada vez más al país con el bloque, que de hecho significaban la orientación e inflexiones provenientes de Brasil o de las negociaciones argentino-brasileñas sin recibir compensaciones regionales por su estatuto específico y por las atribuciones legadas por la historia y geografía regionales.

Entre los varios temas de alta sensibilidad para Uruguay, cuyos efectos empezaron a manifestarse en las definiciones políticas, en las instancias negociadoras y en las decisiones de los operadores económicos, se cuentan: el de la política comercial común con particular referencia al arancel externo, el del acceso al mercado regional, el de los bienes de capital, el del trato a las inversiones extranjeras y, finalmente, el del comercio de servicios.

Uno de los asuntos de alta sensibilidad para Uruguay es el de la política comercial común debido a varios puntos que atañen al perfil exportador de productos transformados a la región, a la vulnerabilidad de no contar con instituciones de contralor y seguimiento, y a las dificultades en la consecución del objetivo común. Todos estos puntos tienen estrecha relación, ya que la falta de concreción de una institucionalidad en el bloque coadyuva a la dificultad en ir consolidando el arancel externo común y, por otra parte, esta falta de consolidación apareja problemas específicos en determinados sectores, que sobre todo repercuten en los socios pequeños (Abreu, 2000).

Un punto específico vinculado a la apuesta regional que ha hecho Uruguay es su potencial exportador regional de productos transformados sobre la base de insumos importados en el régimen de admisión temporal. La inserción de Uruguay en la región se fue elaborando desde mediados de los años cincuenta, una vez culminada la guerra de Corea, y se fue concretando con los acuerdos bilaterales: el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC). En virtud de esos acuerdos, diversos sectores utilizaron el régimen y fueron definiendo la exportación de productos transformados. Entre los sectores que aprovecharon el régimen se cuentan: alimentación, bebidas y tabaco, caucho, cuero, maquinarias y equipos, metalurgia, petróleo, plástico, química, textiles y vestimentas.

El problema que empezó a percibirse en Uruguay fue la convergencia del final del período de vigencia de los acuerdos del CAUCE y el PEC, y la dilación de las negociaciones externas que hacían jugar el tiempo en contra de los intereses de los negociadores uruguayos que apostaban a la reducción del arancel externo común (AEC). De esta forma, los sectores que utilizaban insumos importados en el régimen de admisión temporal quedaron incluidos en un AEC que se negociaba con terceros. La visibilidad de esta situación y sectores —en términos del desarrollo nacional y también del *problema* regional y humano— no pudo ser utilizada en las negociaciones externas por la disyuntiva planteada a los socios pequeños, pero tampoco fue negociada regionalmente por la prioridad asignada a la consolidación del bloque.

Un tema de sensibilidad de la política comercial común para Uruguay —como para cualquier socio pequeño— se produjo como consecuencia de la ausencia de administración y supervisión del AEC y de los instrumentos colaterales mediante algún órgano o

comisión ad hoc. Esta falta de vigilancia y supervisión provocó distintos problemas que han llevado a que en los hechos no se consolide el mismo objetivo que se buscaba, con el agravante de que Uruguay se sintió perjudicado además en algunos sectores por la falta de concreción de la zona de libre comercio. El escenario delineado hacia fines de los noventa se presentaba para Uruguay sumamente desventajoso, ya que quedaba expuesto en el libre acceso de sus productos por la falta de concreción de la zona de libre comercio, pero además perdía sus ventajas derivadas del acceso preferencial de productos transformados por quedar incluidos los aranceles en un régimen que contemplaba excepciones solamente para determinados sectores de interés para los socios grandes.

Otro de los temas sensibles en los que Uruguay comenzó a percibir los costos de una integración regional *sui generis*, sin definición de instituciones comunes y sobre todo de pautas sobre las reglas y costos del proceso, fue el de los bienes de capital. Para Uruguay los aranceles definidos en bienes de capital en el espacio regional resultaron gravosos por el hecho de tener que pagar un sobreprecio de un impuesto elevado a las importaciones, cuando dichos bienes ingresan en los países desarrollados con poco recargo impositivo, o bien por el hecho de quedar cautivo de la producción regional. En cualquiera de los casos, la factibilidad de llegar a una especialización productiva sobre la base de la renovación y modernización tecnológica se vería erosionada, ya que el costo de ingreso de los bienes de capital debilitará las posibilidades de incursionar competitivamente en productos diferentes o especializaciones productivas.

La otra posibilidad de poder incursionar en nichos de mercado sobre la base de especializaciones productivas son las inversiones extranjeras directas, pero ahí también las dificultades diversas en la libre circulación de los productos por una parte y los incentivos otorgados al inversor extranjero por los países del Mercosur, en particular por algunos estados de Brasil, sin ningún mecanismo corrector, provocaron distorsiones en el mercado regional y con ello se vieron perjudicados Paraguay y Uruguay.

La sensibilidad de estos temas vinculados al desarrollo, el perfil exportador e inserción de Uruguay en la región, la definición de reglas e instituciones comunes, el acceso al mercado, la falta de concreción de una política comercial común y la percepción de los costos-región que estaba asumiendo el país, proveyeron las bases para que se plantearan cambios en las definiciones de la política exterior del país en el siglo XXI, ya sea vía modificación de las prioridades externas a través de un estatuto diferenciado con Estados Unidos en la respuesta estratégica mundial, ya sea a través de una diversificación de los mercados externos, o concomitantemente buscando mecanismos de flexibilización de los constreñimientos regionales a través de acuerdos de facilitación comercial e incluso de libre comercio.

3. VIENTOS DEL MUNDO:

CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Los cambios que se han procesado en el funcionamiento del sistema internacional deben entenderse como una respuesta a las transformaciones acaecidas con la globalización en la fase actual del capitalismo y a las derivaciones que trajo la transición post Guerra Fría.

Esta afirmación, que puede parecer elemental y simple, trajo como consecuencia diversas connotaciones que resultan de importancia en la articulación del funcionamiento de las instituciones políticas y económicas, como es el caso de las Naciones Unidas y otras que surgieron a mediados del siglo pasado una vez culminada la Segunda Guerra Mundial.

La globalización plantea una intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales a través de las fronteras, incluyendo todo tipo de actividades en temas ecológicos, comerciales, culturales, e ideológicos (Messner, 2000). De esta evolución que atañe a la producción, la organización política, las ideas y la cultura resultan significativos dos aspectos: la evolución del Estado y del modelo productivo (Ianni, 1998; García Canclini, 1999). Desde un punto de vista sociológico la referencia a ambas instituciones sobre las cuales se asientan las comunidades humanas implica una modificación en la base de funcionamiento de la sociedad y de los valores sobre las cuales estaba estructurada (Serbin, 2000). El aspecto central a comprender es que la reformulación del Estado se produce convergentemente y como consecuencia del cambio del modelo productivo, que provoca un nuevo mapa societario.

Los cambios en el modelo productivo han generado consecuencias a través de las empresas transnacionales (ET) que han sido los agentes transmisores y articuladores del funcionamiento y en las respuestas de los Estados a través de acuerdos regionales a los efectos de plantearse una inserción competitiva. La articulación que plantean las ET para la gestión del nuevo modelo productivo da lugar a un aprovechamiento de las diferencias entre los Estados en materia normativa a los efectos de rebajar los costos (ambientales, laborales, energéticos, entre otros).

La actuación de las ET afecta de diversas maneras el funcionamiento del sistema internacional. En primer lugar, a través de su gestión estratégica *traspasan* las fronteras nacionales al invertir en secciones de la cadena productiva y afectan de esta forma las regulaciones nacionales en distintos ámbitos (inversiones, patentes tecnológicas, competencia, entre otros). En segundo término, esta gestión estratégica, que es global por el espacio abarcado, termina teniendo repercusiones en ese ámbito y por ende afecta también al sistema internacional. En tercer orden, el comercio internacional solamente puede ser entendido en un porcentaje relevante, si se tiene un adecuado conocimiento de la estrategia que asumen las ET en la búsqueda de las ventajas competitivas, que no se reduce a un Estado o Estados específicos.

Las respuestas de los Estados y también de las regiones en la *inserción competitiva* estuvieron condicionadas por tres aspectos del nuevo modelo productivo: la tecnología sofisticada requerida por las nuevas técnicas de producción, la importancia de la proximidad de los abastecedores y de los mercados de donde derivan los nuevos criterios de ubicación geográfica inherentes a una producción de tipo flexible, y el relativamente alto nivel de capacitación de la fuerza laboral (Bronstein, 1995; Walwei, 1996).

Estos tres aspectos delimitan claramente las diferencias en los puntos de partida, en el proceso de globalización, entre diferentes regiones del mundo, en lo que se refiere a la internacionalización del comercio y la inversión en la economía mundial. En la medida que la lógica productiva no se limita más al Estado nacional, sino que su referencia es la economía política global (Hettne, 1993), las respuestas estatales

proveyeron a que el nuevo regionalismo fuera visto como la afirmación de la *regionalización* en el nuevo orden mundial (Inotai-Hettne, 1994; Marques Moreira, 2000; Bizzozero, 2002). La manifestación más evidente de este proceso fue la emergencia a fines de los ochenta de tres bloques comerciales regionales, uno liderado por Estados Unidos, otro por la Unión Europea, y —finalmente— el tercero por Japón, los que se desarrollaron a partir de formas institucionales muy diferentes entre sí, pero que en definitiva posibilitaron la extensión de la territorialidad del Estado en su respuesta al proceso de globalización-regionalización (Deblock-Brunelle, 1993).

Los países en vías de desarrollo no formaron parte de este nuevo regionalismo pero debieron reaccionar frente a este proceso, desde su situación de marginalidad. A partir de esta situación es que cuentan los antecedentes en los procesos de desarrollo e integración regionales. Para el caso de América Latina, la experiencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio primero y de la Asociación Latinoamericana de Integración después, así como de otras experiencias en la región andina y centroamericana, y el pensamiento de la CEPAL, conformaron una masa crítica que actuó como una herramienta para contribuir en la respuesta a la regionalización planteada. En este contexto deben incluirse las nuevas propuestas de cooperación regional que se comenzaron a plantear a partir de los noventa y ellas posibilitan distinguir las respuestas estratégicas de los países en desarrollo y diferenciarlas de otras respuestas más pragmáticas y operativas para no incluirlas todas bajo la denominación de *nuevo regionalismo*.

Importa destacar dos puntos que han circunscrito la evolución de los países en desarrollo, entre los cuales se cuentan los de América Latina, en el nuevo escenario internacional. En primer lugar, la globalización en tanto motor de la transformación del sistema productivo internacional ha provocado modificaciones en el comercio y la inversión y por ende condiciona las nuevas bases de gestación de los procesos de integración, tanto en materia productiva como en lo referente al comercio. En segundo lugar, la globalización no ha generado efectos uniformes en el mundo, por lo que las disparidades existentes —y en muchos casos reafirmadas con el nuevo mapa económico y productivo internacional— condicionaron las respuestas de América Latina, a partir de los noventa, con connotaciones específicas y diferentes en México, América Central y Caribe de la evolución en América del Sur.

Los cambios que se produjeron en el modelo productivo y sus consecuencias en el ámbito público, tanto en las reformas del Estado como en la adecuación de sus políticas a la consideración del espacio externo (regional, continental, mundial), tuvieron sus repercusiones en los ámbitos de definición de la política internacional. La cuestión de quiénes tomaban la decisión en última instancia de los asuntos vinculados a la paz y seguridad internacional, de los temas del desarrollo económico y social, y las prioridades de la agenda internacional, pasó a ser un punto de debate clave, que se vinculó con la reforma de las Naciones Unidas y de las instituciones económicas internacionales.

Uno de los temas sensibles de la reforma del Consejo de Seguridad es su ampliación a los efectos de tener en cuenta la nueva geografía política mundial y la modalidad en que los Estados toman decisiones sobre los temas internacionales. Ello implica determinadas definiciones vinculadas con el ámbito regional de pertenencia de los Estados, sobre todo

para los temas relacionados con ese espacio. En ese sentido, si el Estado representaba un espacio territorial (continente, por ejemplo), el asiento en el Consejo de Seguridad podía ser rotativo entre diversos Estados de la región, lo cual apareja necesariamente consecuencias en la modalidad de decisión en el ámbito regional.⁶ En cambio, si las reformas debían hacerse sobre el criterio realista de las capacidades de los Estados, y en particular de gestionar la articulación internacional-regional y de controlar básicamente los asuntos referidos a la paz y seguridad, el punto de partida y de abordaje en las regiones del planeta pasaba a ser sustancialmente diferente.

Otro de los temas clave que se incorporó en la agenda internacional fue el de la vigencia de algunos principios rectores del sistema internacional dominantes hasta el final de la Guerra Fría en el siglo pasado, en particular el que atañe al principio de no injerencia en los asuntos internos, el principio de no intervención, el de la aplicación de la ley y jurisdicción nacional a los residentes en un país. Estos principios han sido cuestionados práctica y conceptualmente a partir de la década de los noventa como consecuencia de distintos factores: la desestabilización del espacio que aglutinaba a los países socialistas, que propulsó separatismos y nacionalismos de diversa especie; la respuesta dada por Estados Unidos y algunos Estados europeos a contener los desbordes nacionalistas y a encuadrar la transición de los países socialistas y de los nuevos estados en los marcos del régimen democrático; la sensibilidad de la sociedad civil y de la opinión pública de los países desarrollados frente a determinadas violaciones sistemáticas de derechos humanos, sobre todo cuando se trataba de violaciones cometidas en una vecindad cercana.

Las reformas y adaptación de las instituciones internacionales plantean algunos temas sensibles a resolver. En primer lugar, el que tiene que ver con la adscripción en el ámbito y los derechos de las Naciones Unidas y de las instituciones políticas, por una parte, y económicas, por la otra. La ONU se basa en los Estados y ha tenido como referencia prioritaria, en particular en los Estados desarrollados, los derechos ciudadanos y su expresión en la democracia y el Estado de bienestar. En cambio, las instituciones económicas internacionales tienen como ancla prioritaria los derechos patrimoniales y como referencia el ámbito global. De ahí se desprenden algunas consecuencias en las diferentes aproximaciones y prioridades entre el ámbito internacional de las Naciones Unidas y el que se construye cotidianamente en las reglas y principios de las instituciones económicas internacionales.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es la primera institución que surge en el período post Guerra Fría y que plantea una agenda de temas que pertenecen al ámbito global con repercusiones en los ámbitos nacionales. Algunos ejemplos particularmente sensibles de esta inclusión de temas del ámbito nacional en la agenda global de la OMC

6 El tema fundamental es el ámbito de referencia en la construcción de la gobernanza mundial y en el proceso de decisiones, sea en asuntos políticos o económicos. En esa dirección, Ricardo Lagos pregona en un artículo reciente por la regionalización de América Latina para tener peso en el FMI y el Banco Mundial. Según el ex presidente de Chile, «el mundo es de regiones, de unión de fuerzas. Eso, en América Latina, debemos tenerlo todos presentes, grandes y chicos» (véase Ricardo Lagos: «América Latina con voz en el FMI y Banco Mundial», en *Clarín*, 29.7.2007).

son la incorporación de la educación superior entre los temas pasibles de ser negociados en el Acuerdo General de Comercio de Servicios y la vinculación del comercio con los derechos laborales y la cuestión social (Bizzozero, 2000b, 2003).⁷ Las consecuencias políticas, institucionales, sociales y —también— funcionales que están ocasionando estos temas en una transición nacional-internacional a un ámbito internacional-global están provocando un cuestionamiento importante que se expresa a través de movimientos alternativos, fundamentalistas y nacionalistas, y que se manifiesta en la agenda social.

Las instituciones económicas internacionales expresan la evolución del capitalismo en su fase actual en el siglo XXI: los actores han pasado a un ámbito global en que definen las estrategias. El apoyo político de esas instituciones se encuentra en los países desarrollados, en particular en el ámbito de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Sin embargo, se encuentran diferencias entre las regiones y países en cuanto al papel del Estado, de las instituciones democráticas y de la vigencia de los derechos y garantías de los ciudadanos ante la aplicación de las prácticas del capitalismo global. Esas diferencias se encuentran plasmadas en cómo se proyecta la articulación Estado-mercado-sociedad en el proceso de globalización y a la construcción de un modelo de regionalismo en esta etapa.

La expresión político-institucional de estas diferencias se plantea en los modelos para efectivizar la gobernanza mundial en el siglo XXI: mientras para las instituciones económicas como el Banco Mundial se trata de llevar adelante un conjunto de prescripciones por los actores que intervienen en un proceso, pero donde el Estado debería reducir su intervención al mínimo, el proyecto europeo plantea una distinción en el modelo de integración regional (Gaudin, 2002). La credibilidad del modelo europeo frente a propuestas del *orden global* y frente a los cuestionamientos regionales por el déficit político y social se plantea como un ejercicio cotidiano de legitimación en distintos frentes, entre los cuales el frente externo juega un papel de primer orden por la capacidad de la Unión Europea de propulsarse como tal en el sistema mundial (Santander, 2004). Un ejemplo de esta diferenciación de la Unión Europea se encuentra en el énfasis puesto en la concordancia de perspectivas con la región de América Latina y el Caribe en las políticas multilaterales para la gobernanza mundial, la vinculación entre la cohesión social como prioridad temática con la participación de la sociedad civil y su articulación con las reformas necesarias políticas y económicas a llevar adelante para mejorar la eficiencia en las políticas sociales, en particular en la salud y educación (Bizzozero, 2007).

La gobernanza expresa además de las prescripciones para un buen gobierno y una adecuada gestión (en materia pública o privada), un determinado modelo de articulación de las instituciones del capitalismo global con la sociedad. De ahí que los nuevos regionalismos no solamente han sido una respuesta a los cambios que se han procesado en la actual fase del capitalismo global, sino también han proveído diferentes modelos sobre los cuales construir la arquitectura de la gobernanza mundial.

7 Estos temas han sido tratados en la literatura reciente a partir del nuevo escenario resultante de la aprobación de la OMC y de los acuerdos en distintas disciplinas. La novedad de los temas plantea múltiples derivaciones y complejidades que no resultan de fácil dilucidación.

La integración multidimensional europea constituye en ese sentido la única expresión que busca adecuar los principios e instituciones de la democracia y la dimensión social a un espacio regional-global (De Filippo, 2005).

4. EL FLUIR DEL AGUA: LA INSERCIÓN DE URUGUAY EN EL SIGLO XXI

La gobernabilidad internacional y regional, las respuestas de los nuevos regionalismos a la nueva fase del capitalismo global, el modelo de regionalismo y la modalidad de construcción de la gobernanza mundial son el marco de referencia frente al cual los países menos desarrollados y los socios pequeños deben adaptarse y también definir su orientación y prioridades a inicios del siglo XXI.⁸

Este marco de referencia debe ser complementado con el análisis específico de algunas coyunturas y negociaciones que constituyen el catalizador de las transiciones que se están procesando en los distintos ámbitos (nacional, regional, internacional y global). En ese sentido, resulta relevante la definición (e indefinición actual) de la Ronda del Desarrollo de la OMC, ya que podría ser un primer resultado e indicador de las dificultades en avanzar multilateralmente en los nuevos temas y en generar una base consensual mínima para vincular el comercio con el desarrollo. Esta indefinición y el fracaso del ALCA coadyuvan a que Estados Unidos haya propulsado acuerdos bilaterales de libre comercio con socios considerados estratégicos en términos regionales. Por otra parte, se están desarrollando en la agenda internacional y regional debates sobre la energía y el desarrollo que atraviesan horizontalmente diversos sectores productivos, pero que también proveen nuevas bases de cooperación y conflicto en las relaciones de Estados Unidos con otras potencias, pero también en el espacio continental con los países de América del Sur.

Las controversias que se han planteado en Uruguay durante este siglo en materia de política exterior y los debates que se han sucedido sobre la participación del país en misiones de paz, la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, la flexibilización del acuerdo regional del Mercosur, los problemas derivados de los uruguayos en el exterior y, más recientemente, las relaciones bilaterales con Argentina como consecuencia del bloqueo de los puentes ilustran los temas de la agenda nacional referidos a las relaciones externas. Esta agenda internacional del país tiene distintos canales de llegada y pertenece a diferentes ámbitos, lo que otorga nuevas complejidades a la política exterior.

Uno de los ejes fundamentales de la política exterior de Uruguay es el de las relaciones con Estados Unidos. En ese sentido hay dos núcleos de interés en que las iniciativas provenientes de Estados Unidos posibilitan canales de intercambio con Uruguay: el que

8 La referencia a los países menos desarrollados y socios pequeños está planteada expresamente. La categoría de países menos desarrollados tiene una referencia específica en materia de desarrollo, en cambio el socio pequeño tiene una connotación comparativa y de escala que se expresa en los acuerdos de los cuales forma parte y en las negociaciones.

concierna a la gobernabilidad internacional y el vinculado con el modelo de gobernanza mundial. En el primer ámbito, los temas que conciernen a la democracia, los derechos humanos y el combate al terrorismo propician una agenda positiva. Este punto de partida posibilita intercambios y posibilidades en otros ámbitos (cooperación, relaciones económicas, apoyo financiero), y también determinados compromisos de Uruguay. Sin embargo, no debe inferirse de esta convergencia en los principios democráticos y republicanos un apoyo en el conjunto de políticas desplegadas y en su instrumentación.

La guerra en Irak significó al respecto el punto de inflexión de Estados Unidos en esa agenda positiva con muchos países latinoamericanos, al buscar vincular las bases de esta con una *cruzada* de una coalición de países de diferentes continentes para implantar la democracia, continuar con el combate al terrorismo y controlar frentes conflictivos. La región latinoamericana reaccionó en su conjunto diferenciando los temas y apoyando la legitimidad y competencia de la Organización de Naciones Unidas para responder al problema, a pesar de las presiones realizadas por Estados Unidos con algunos Estados que tenían importancia por su pertenencia al Consejo de Seguridad en ese período.⁹

En este primer ámbito de relaciones con Estados Unidos, vinculado con la gobernabilidad internacional Uruguay podría (y debería) mantener y propulsar con vistas a las próximas décadas un seguimiento de los temas que conciernen los principios e instituciones democráticas y los derechos humanos en el ámbito de la ONU y en los ámbitos correspondientes del continente y la región sudamericana. La participación y responsabilidad frente a estos proveen bases para participar en misiones de paz, de observación de procesos electorales, de supervisión de la aplicación de los derechos humanos, lo que posibilitará sentar una plataforma para una mejor *inserción política* del país en el sistema internacional.

En el encuadre de la gobernanza mundial, Uruguay ha tenido una posición ambigua durante este siglo, que se reflejó en los debates sobre un tratado de libre comercio con Estados Unidos. La ambigüedad proviene del hecho de que se hicieron patentes en el país los dilemas señalados anteriormente y a los que el Mercosur no prestó atención, el estancamiento del frente de negociaciones externo y a su vez la parálisis de la ronda de Doha, y —como contrapartida— la modificación del mapa exportador donde Estados Unidos pasó a cubrir un porcentaje importante de los productos exportados. Los debates y argumentaciones que se han propulsado con el cambio de gobierno enfatizan el intento de flexibilizar las reglas del Mercosur y de posibilitar acuerdos extrarregionales, más que insistir en una salida del proceso (Giordano-Quevedo, 2006; Lorenzo, 2006). Este punto de partida, que resulta muy general, no ha obstado a que se hayan expresado y manifestado sutiles diferencias entre quienes enfatizan la profundización del proceso regional a los efectos de que pueda ser una plataforma para la inserción del país y los que visualizan la región como una *senda para la inserción internacional* (INTAL, 2005; Hodara, 2006). El énfasis en la profundización del proceso, y en buscar una articulación entre el país

9 El gobierno de Jorge Batlle, que no pertenecía en ese momento al Consejo de Seguridad de la ONU, se mostró ambiguo en este tema e incluso insinuó un posible apoyo a la coalición liderada por Estados Unidos.

productivo y la región, dibuja los matices diferenciales con los enfoques pragmáticos que enfatizan el acceso al mercado en escenarios cambiantes (Bittencourt, 2003).

El debate sobre el TLC con Estados Unidos fue considerado en general como una herramienta y una posibilidad para el acceso al mercado más importante del mundo, para las inversiones externas y para flexibilizar las reglas de juego de la región. Sin embargo, 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.¹⁰

La firma de un TLC con Estados Unidos fue impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas, y apoyada por diversos sectores empresariales y exportadores. Las características que asumió este impulso primigenio llevaron a que diversos sectores políticos y organizaciones sociales reaccionaran cuestionando las consecuencias que podría aparejar el posible alejamiento del proceso regional. La dualidad de perspectivas, de aspectos que se tomaban en cuenta en los enfoques, y de puntos de partida en el nivel nacional y de evolución en lo internacional, mostró dos visiones muy alejadas sobre lo que se piensa del desarrollo del país y de las prioridades externas. Si bien los debates rozaron distintos temas y aspectos, algunos de los puntos centrales tuvieron que ver con el desarrollo sostenible del país, con el acceso a mercados, con las relaciones regionales, el papel de Uruguay en los distintos procesos internacionales y regionales.

La poca disponibilidad temporal real como para aprobar un TLC por Estados Unidos, la *supervisión* regional de Brasil y la oposición interna de sectores políticos y sociales llevaron a que el presidente de la República tomara la decisión de canalizar las negociaciones con Estados Unidos hacia un acuerdo marco de comercio e inversiones. En ese acuerdo se establece un Consejo de Alto Nivel para analizar distintos temas (facilitación del comercio y las inversiones, propiedad intelectual, biotecnología, tecnología de la comunicación, compras gubernamentales) y sentar las bases de un posible TLC. El debate sigue abierto desde el momento en que el déficit en la construcción del Mercosur aunado a la insuficiente disponibilidad de los socios grandes en el camino de la profundización y de la cohesión regional y a algunas situaciones bilaterales que obstinadamente son sacadas *por interés nacional* del ámbito regional continúen dando argumentos a quienes visualizan la vía de los TLC como el camino para la inserción competitiva del país y para mejorar los términos del proceso regional.

La apuesta a concretar TLC con *global traders* plantea un camino para la inserción competitiva del país. 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

10 Una de las excepciones fue el estudio realizado por la Comisec: *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay. Análisis y reflexiones*, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, 2006. La Universidad de la República organizó un debate sobre la inserción internacional del Uruguay cuyo disparador fue la posibilidad de firmar un TLC con Estados Unidos. La organización de las jornadas previó distintos temas álgidos del debate: las negociaciones internacionales en la OMC, acceso a mercados, compras gubernamentales, propiedad intelectual y política exterior de Uruguay.

a un incremento del cuestionamiento regional y de la dimensión política y social. Estos desarrollos seguirán y no se detendrán por más que se intente diferenciar el *comercio* de la *política* y de la *ideología*, como si los flujos de las corrientes humanas fueran etéreos y no transmitieran los contenidos que las circunscriben.¹¹

Otro de los ejes fundamentales de la política exterior de Uruguay es el de las relaciones regionales. En este marco se incluyen el Mercosur, las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil, el modelo de integración y de cooperación regional. En el Mercosur, los temas relevantes para Uruguay atañen a las asimetrías, la integración productiva, la facilitación del comercio, la consolidación del proceso, la reforma institucional, las negociaciones externas y la consideración de un estatuto diferenciado, de economía menor. Varios de estos temas han ido avanzando en la línea de considerar las asimetrías, las economías menores del Mercosur y la consolidación del proceso. En esa dirección pueden contarse la implementación de la decisión 54/04 por la cual se fijan pautas y plazos para la eliminación del doble cobro del arancel externo común, la flexibilización de las reglas de origen a favor de las economías menores, la entrada en vigor del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) con la aprobación de once proyectos piloto, la puesta en marcha del Parlamento Mercosur y la continuidad de los trabajos para una reforma institucional. Sin embargo, la lentitud en la aplicación de las decisiones y resoluciones, la *vigilancia* de los Estados sobre una posible regionalización de las políticas y de asuntos *regionmésticos*, la reafirmación de las características intergubernamentales del proceso, las dificultades en organizar la participación multidimensional de actores de la sociedad civil y de diferentes espacios territoriales, aunado a cuestiones concretas e inmediatas que surgen en la cotidianeidad vinculadas al comercio replantean la cuestión de la participación del país y de su papel en el Mercosur.

El Mercosur seguirá en la agenda política y social en los próximos años, tanto por los avances y contenidos concretos, como por el hecho de que se pondrá a prueba las capacidades y el potencial para profundizar su papel de articulador entre el Estado y los procesos globales. Además de ello que atañe al proceso *stricto sensu*, el Mercosur continuará siendo el blanco de los dardos que surjan de las relaciones bilaterales con nuestros vecinos y el nexo conductor con otros procesos regionales como lo es la Comunidad Sudamericana de Naciones. Tal omnipresencia resulta malsana para darle la debida continuidad al trabajo de profundización de la agenda

11 Los anexos laboral y ambiental al Tratado de Libre Comercio de América del Norte son una de las muestras más cercanas y provocativas en cuanto al alcance a darle a los principios, contenidos y reglas del régimen de comercio internacional. El denominado libre flujo de bienes al amparo de regímenes que no contemplan los derechos humanos y sociales elementales han llevado a desarticular sectores enteros, como pasó con los productos provenientes de China en la década de los noventa. En materia de acuerdos con *global traders*, un TLC con China traería aparejado otras consecuencias, que deberían ser analizadas cuidadosamente antes de difundirlas como una opción estratégica o negociadora de Uruguay en el marco de transiciones importantes. Los recientes casos de juguetes chinos con material tóxico son solamente una de las puntas de un iceberg difícil de ocultar.

regional y para otorgarle contenido al *más y mejor Mercosur*, que constituye la dirección adecuada para la *inserción regional* del país.

Uruguay es un país que tiene varias denominaciones —marítimo, pradera, frontera—, que buscan caracterizarlo y que resultan difíciles de articular. El proceso de globalización-regionalización replantea estas caracterizaciones y en particular la frontera en tanto línea de demarcación y delimitación *nacional*. En las regiones fronterizas es donde se perciben los síntomas de muchos de los cambios que se van produciendo en el nivel territorial y que adelantan otros de mayor envergadura. La mirada a las fronteras con Argentina y Brasil es una muestra de las diferencias en las políticas exteriores de nuestros vecinos. Mientras las relaciones externas de Argentina han estado caracterizadas por los conflictos con los países vecinos, Brasil tiene una política de Estado con un cuidado específico hacia sus extensas fronteras.¹²

Algunas referencias de lo que acontece en regiones fronterizas posibilitan avanzar en los escenarios que condicionarán el desarrollo de los próximos años. Entre estas pueden identificarse los bloqueos de los puentes por el reiterado argumento de la contaminación de las aguas que realizará la empresa Botnia y la aplicación de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil. Las dos referencias dejan constancia del cambio en las agendas territoriales y fronterizas de Uruguay con los dos países: con Argentina el bloqueo no posibilita encarar otros temas y posibilidades de cooperación, mientras con Brasil se trata de una agenda positiva que permite otras perspectivas.

El bloqueo de los puentes atañe dos puntos en que los avances de la globalización-regionalización pondrán en cuestionamiento la *inserción fronteriza* de Uruguay: la intromisión de actores privados en la esfera pública y en las relaciones bilaterales de los países; la consideración de una normativa regional para la regulación, contralor, y aplicación de la legislación y jurisdicción correspondiente de ET que operen en región fronteriza.¹³

La Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil, es un ejemplo, desde la perspectiva brasileña, del buen funcionamiento de un régimen fronterizo binacional que debe continuar adaptándose por su especificidad (Moreira, 2005).¹⁴ Los cuatro grupos de trabajo —salud, educación, cooperación policial y judicial, y medio ambiente y saneamiento— han logrado avances concretos en temas de alta sensibilidad para la zona (Navarrete, 2006). Por otra parte, Brasil está promoviendo acciones bilaterales concretas en materia de educación superior, en iniciativas productivas y en facilitación del comercio fronterizo, que avanzan cambios que traerán aparejados otras

12 La Constitución Federal de Brasil prevé políticas territoriales específicas para la *faixa de fronteira*, que abarca un 27% del territorio nacional.

13 La operación no tiene por qué alcanzar efectos *contaminantes* para que opere la normativa regional en la región fronteriza. Este resulta un primer paso en una normativa para el espacio regional, pero tiene efectos específicos en una zona que resulta especial por sus características.

14 La iniciativa para modificar la aproximación a la frontera y considerarla como una oportunidad para el desarrollo e integración regional partió de Uruguay. La Nueva Agenda es una concreción de este siglo, así como otros mecanismos bilaterales en la relación política uruguayo-brasileña, como lo es el Mecanismo de Consultas y Concertación Política, que tuvo su primera reunión en agosto del 2005.

consecuencias para Uruguay en la producción, las políticas de ordenamiento territorial, de salud, educación y en materia de población. La agenda positiva en el desarrollo de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil abre otras posibilidades en el eje de la *inserción fronteriza*, tanto en materia de seguridad ciudadana, educación, salud y ambiente como en proyectos vinculados con el Plan de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y los que pueda presentar el país en el marco del FOCEM (Quagliotti de Bellis, 2006).

Las relaciones bilaterales con Argentina y principalmente en este momento con Brasil son, como lo fueron en décadas pasadas, un ordenador de la agenda y un anticipo de posibles desarrollos bilaterales y regionales en el futuro. En ese sentido, resultan de sumo interés algunos puntos que fueron aprobados en la declaración conjunta de presidentes de Brasil y Uruguay de febrero de este año en materia de proyectos conjuntos y de facilidades crediticias para las inversiones. En esa declaración, además de reivindicar la profundización de la integración productiva en el marco del Mercosur y de fomentar la presentación de propuestas para la eliminación de asimetrías, se enfatizó en culminar las negociaciones para renovar el acuerdo automotriz entre Uruguay y Brasil (ACE n.º 2) a los efectos de que sirva para reiniciar los trabajos para una política automotriz del Mercosur.

La *inserción regional* de Uruguay no solamente está acotada a la marcha del proceso regional del Mercosur, las relaciones con Argentina y Brasil y fronteras, sino que también debe encuadrarse en la reformulación sudamericana y continental sobre algunos regímenes y temas, como es el caso la producción y distribución de energía (Pacheco Simanca, 2005). En ese sentido, la I Cumbre Energética marcó determinadas pautas y definiciones para la Unión de Naciones Sudamericanas en la proyección de un tratado energético suramericano, que convergen con la creación de un Banco del Sur y otras propuestas regionales. En esos movimientos Uruguay busca posicionarse, para una mejor inserción energética, en la producción de biocombustibles y en la red de distribución del Gasoducto del Sur.

Como los movimientos regionales de cooperación se dan en un determinado marco político, interesa resaltar el hecho de que existen diferencias entre los países en la construcción de la integración regional sudamericana entre quienes enfatizan el objetivo de una alternativa a la globalización (e incluso a determinada forma de democracia y de hacer política), quienes visualizan los proyectos de cooperación y los acuerdos de libre comercio como la base de la propuesta regional y quienes enfatizan como estrategia la consecución de una integración regional de múltiples niveles en que los Estados definen la orientación y mantienen sus competencias.¹⁵ Estas visiones y caminos que trasuntan modelos diferentes de cooperación-integración y propuestas de desarrollo y funcionamiento, se plantean desde el Estado, núcleos de poder y de instancias de

15 Claramente no se incluye el modelo europeo en las perspectivas inmediatas, aun cuando se encuentra como una alternativa presente en el imaginario colectivo de políticos y analistas. A pesar de que existe *masa crítica* para plantearla como posibilidad, la *corriente de la historia* da cuenta de un renovado vigor del Estado como respuesta a las desenfrenadas consecuencias del *modelo neoliberal*.

generación de proyectos e ideas, lo cual abre opciones, limitadas estructuralmente, a los socios pequeños de la región (Briceño Ruiz-Álvarez de Flores, 2006).

Las posibilidades que tiene Uruguay de incidir en el ámbito sudamericano dependerán de su *inserción mercosuriana*, porque el Mercosur es el único espacio en el que el país puede incidir directamente en su proyección al espacio regional. Al respecto, la estrategia de forzar al máximo las posibilidades de flexibilizar el Mercosur alcanzó un techo para el país, que tiene relación con los tiempos y respuestas de la región, por una parte, y con lo que pretende y propone en concreto Uruguay, por la otra. Uruguay ha jugado un papel determinado en la región que buscó continuar dos líneas de pensamiento y de acción: la del *realismo* que desde la perspectiva de un socio pequeño planteó como orientación fundamental la equidistancia entre los vecinos y la no injerencia y la del *funcionalismo* que desde el marco teórico de la integración buscó consolidar los soportes institucionales y normativos de los procesos regionales. El cambio en las relaciones regionales, que ha derivado en una asociación estratégica argentino-brasilera, condiciona a Uruguay en tanto socio pequeño y lo empuja a definir otra política vinculada con la segunda línea de pensamiento. Así se conjugan para Uruguay la viabilidad del Mercosur con lo que puede aportar el Uruguay al bloque y recibir de él (Caetano y Vaillant, 2004).

El Mercosur también es el eje principal de las negociaciones externas y un articulador regional de las relaciones políticas y económicas internacionales. De los distintos ámbitos en los que negocia el Mercosur, el de las relaciones con la Unión Europea constituye el epicentro de diversos asuntos que tienen múltiples ramificaciones en temas concernientes a la gobernabilidad internacional y la gobernanza mundial. Las dificultades en la larga y lenta negociación dan cuenta de los contextos, factores y actores que inciden en ella, además de las diferencias en las prioridades, contenidos y orientación entre ambos bloques (Bizzozero y Vaillant, 2003; Bizzozero, 2007).

Uruguay (y también el Mercosur) se encuentra inserto en distintos espacios que confluyen, cooperan y compiten de acuerdo con los temas y áreas en la defensa de intereses específicos y construcción de un determinado orden internacional y global: el continental, el sudamericano, el latinoamericano, eurolatinoamericano-caribeño, iberoamericano. En esos distintos espacios, los emigrantes han pasado a ser un asunto relevante, que atañe a distintos aspectos: el de los derechos humanos, el financiero, el de las relaciones con el país de residencia, las posibilidades de canalizar proyectos científicos y productivos, entre otros. La inclusión de la dimensión social entre los temas de la política exterior del país da cuenta también de la necesidad de implementar algunas propuestas y recursos institucionales y humanos que atiendan esta faceta de la inserción internacional del país.

La expresión de las diversas facetas de la inserción internacional del país en el siglo XXI plantea desafíos globales, dilemas regionales y coyunturas nacionales. La modalidad en que se procese la articulación entre los distintos ámbitos, y la prioridad que asignemos a las distintas facetas de la inserción del país pautarán las señales del camino que queramos transitar y sobre todo del destino al que queramos llegar. Pero será impensable continuar con la misma lógica de funcionamiento institucional y con los menaguados

recursos humanos e institucionales para responder a los nuevos temas derivados de la agenda mundial-internacional-regional. En las próximas décadas iremos hacia mayores grados de participación regional, aun cuando ello no implique un determinado modelo de regionalismo, asunto que quedará abierto en los próximos años. Sobre esas bases Uruguay debe seguirse planteando el tema de la inserción internacional, para definir una estrategia e invertir los recursos necesarios para esta.

BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, Sergio: «Uruguay: socio pequeño del Mercosur», en Lincoln BIZZOZERO, Sergio Abreu y Fernando Mateo (eds.): *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe-Banco Interamericano de Desarrollo, documento de divulgación n.º 8, 2000, pp. 41-81.
- BERRETA, Nora, Fernando LORENZO y Carlos PAOLINO: *En el umbral de la integración*, Montevideo, CINVE-EBO, 1991.
- BITTENCOURT, Gustavo: «Imaginando la economía uruguaya en las próximas dos décadas», Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2003. Disponible en: <http://www.decon.edu.uy/~gus/ECONURUG2020.PDF>.
- BIZZOZERO, Lincoln: «Las relaciones Mercosur-Unión Europea: la gobernanza europea frente a los cambios en el bloque sudamericano», marzo de 2007. Disponible en: <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/INT/INT-3-BIZZOZERO.pdf>.
- «L'entrée de l'Uruguay au Mercosur. Ajustements et changements dans la politique extérieure d'un petit pays de la région», 2005. Disponible en: <http://www.ulb.ac.be/soco/cercal/2>.
- «El advenimiento de un gobierno de izquierda en Uruguay y las relaciones externas: un análisis desde la perspectiva cambio/continuidad», en *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. xxxiv, 1-2, Institute of Latin American Studies, Estocolmo, 2004, pp. 303-322.
- «Definiciones estratégicas y negociaciones coyunturales de socios pequeños en procesos de integración: el caso de Uruguay en el Mercosur», Buenos Aires, Grupo de Trabajo Integración Regional y Mercosur de CLACSO, 2002.
- «Socios pequeños en procesos de integración: la definición de un modelo de análisis», en Sergio ABREU, Lincoln BIZZOZERO, Fernando MATEO (eds.): *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, Documento de Divulgación n.º 8, Buenos Aires, BID-INTAL, 2000, pp. 1-40.
- «La mundialización de la cuestión laboral y el régimen de comercio internacional: ¿es posible una convergencia para la implementación de una cláusula social?», en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año vi, n.º 6, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, noviembre 2000b.
- «Socios pequeños en procesos de integración. La definición de un modelo de análisis», en Lincoln BIZZOZERO, Marcel VAILLANT (eds.): *Inserción internacional de socios pequeños. Los casos de Chile y Uruguay*, Cuaderno de Integración, Montevideo, FCS, 1999, pp. 9-18.
- BIZZOZERO, Lincoln, Denise GORFINKIEL, Ana PASTORINO: *La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional del Mercosur*, Documento de Trabajo del Rectorado n.º 20, Montevideo, Universidad de la República, 2003.
- BIZZOZERO, Lincoln, Sebastián SANTANDER: «L'insertion internationale des petits pays. Le cas de l'Uruguay: de l'indépendance au nouveau régionalisme», en *Cahiers du GELA-IS* Sebastián SANTANDER (coord.): *Globalisation, gouvernance et logiques régionales dans les Amériques* (Paris), 2004, pp. 257-278.

- BIZZOZERO, Lincoln, Marcel VAILLANT: «Acuerdo de asociación Mercosur-Unión Europea: una larga y lenta negociación», en *Información Comercial Española*, n.º 806, Madrid, abril 2003, pp. 109-135.
- BRICEÑO RUIZ, José, Raquel ÁLVAREZ DE FLORES: «Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica», en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 1, n.º 1, Centro de Estudios de Frontera e Integración, Universidad de los Andes, San Cristóbal, Táchira, 2006, pp. 63- 88.
- BRONSTEIN, Arturo: «Cambio social y relaciones de trabajo en América Latina: Balance y perspectivas», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, n.º 2, Ginebra, 1995.
- CAETANO, Gerardo, Marcel VAILLANT: *¿Qué Mercosur y qué Uruguay se necesitan? Apuntes para entender requerimientos recíprocos*, Documento de Trabajo n.º 15, Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, diciembre de 2004.
- COMISEC: *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay. Análisis y reflexiones*, Montevideo, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2006.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT - WORLD BANK: *Small States: Meeting challenges in the Global Economy*, Londres-Washington, Joint Task Force on Small States, 2000.
- DE SIERRA, Gerónimo (coord.): *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Caracas, Nueva Sociedad, 1994.
- DEBLOCK, Christian, Dorval BRUNELLE: «Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain», en *Etudes Internationales*, vol. XXIV, n.º 3, Quebec, 1993.
- DI FILIPPO, Armando: «La Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de largo plazo», en *Latin American Trade Network*, serie LATN Papers, n.º 42, 2005.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER - CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES: *Reflexiones para un Mercosur viable*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2006.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor: *La globalización imaginada*, México DF, Paidós, 1999.
- GAUDIN, Jean Pierre: *Pourquoi la gouvernance?*, París, Presses de Sciences Po, 2002.
- GIORDANO, Paolo, Fernando Quevedo: *Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo de Uruguay*, Documento de Divulgación n.º 43, Buenos Aires, INTAL, 2006.
- GIRVAN, Norman: *Hacia un nuevo regionalismo*, presentación en la sesión inaugural del V Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, 10 de febrero de 2003. Disponible en <www.acs-aec.org/Documents/SG/Girvan/Speeches/Towards_Regionalism_sp.doc>.
- HETTNE, Björn: «Neo-mercantilism: The Pursuit of Regionness», en *Cooperation and Conflict*, 28-3, Helsinki, 1993.
- HETTNE, Björn, Andrés INOTAI (eds.): *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*, Helsinki, UNU World Institute for Development and Economics Research, 1994.
- HODARA, Isidoro: *Sendas para la inserción internacional para Uruguay*, presentación en la Primera Jornada Académica «Día de la Exportación», Montevideo, Unión de Exportadores del Uruguay, Universidad ORT, 6 de diciembre de 2006.
- HURRELL, Andrew: «Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas?», en *International Affairs*, n.º 68, Londres, 1992.
- IANNI, Octavio: *Teorías de la globalización*, México DF, Siglo XXI, 1998.
- INTAL: *Los desafíos de la inserción internacional del Uruguay*, (seminario), Montevideo, 14 de marzo de 2005.
- LAGOS, Ricardo: «América Latina con voz en el FMI y Banco Mundial», en *Clarín*, 29.7.2007.
- LORENZO, Fernando: *Fuentes de crecimiento e inserción internacional*, presentación en ACDE, Montevideo, 7 de diciembre de 2006.
- LORENZO, Fernando, Marcel VAILLANT: *El Mercosur y la creación del Área de Libre Comercio de*

- las Américas, Montevideo, Programa de Apoyo y Asesoría al Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur, Red Mercosur – Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- MAGARIÑOS, Gustavo: *Uruguay en el Mercosur*, Montevideo, FCU, 1991.
- MARQUES MOREIRA, Marcílio: «Globalization versus Regionalism: A Brazilian Point of View», en B. HETTNE, A. INOTAI, O. SUNKEL: *National Perspectives on the New Regionalism in the South* Helsinki, UNU/WIDER, 2000, pp. 157-176.
- MESSNER, Dirk: *Desafíos de la globalización*, Lima, Friedrich Ebert Stiftung, 2000.
- METHOL FERRÉ, Alberto: *El Uruguay como problema*, Montevideo, EBO, 1971.
- MOREIRA, Constanza: *Percepciones de la política internacional de Brasil desde Uruguay*, FLACSO, Fundación Konrad Adenauer, 2005.
- MUSHASHI, Miyamoto: *El libro de los cinco anillos. La estrategia del guerrero*, México DF, Saga, 2005.
- NAVARRETE, Margarita: *Región fronteriza uruguayo – brasilera. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza* Diploma de Especialización en Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2006.
- PACHECO SIMANCA, José Luis: *Venezuela y la unidad del Sur*, Córdoba, Argentina, Narvaja, 2005.
- QUAGLIOTTI DE BELLIS, Bernardo: «HIRSA: la infraestructura del ALCA», en *GEOSUR*, n.º 313-314, mayo-junio de 2006, pp. 3-6.
- QUIJANO, José Manuel: «Mercosur: la apuesta nacional», en *Cuadernos de Marcha*, n.º 60, Montevideo, 1991.
- REAL DE AZÚA, Carlos: «Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo», en *Revista de la CEPAL*, n.º 4, Santiago de Chile, 1977.
- SANTANDER, Sebastián: «Globalisation, gouvernance et logiques regionales dans les Amériques», en Sebastián SANTANDER (coord.): *Globalisation, gouvernance et logiques régionales dans les Amériques*, Paris, Cahiers du GELA-IS, 2004, pp. 5-41.
- SERBIN, Andrés: «La sociedad civil transnacional y los desafíos de la globalización», en B. PODESTÁ, M. GÓMEZ GALÁN, F. JACOME y J. GRANDI (coord.): *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid, CIDEAL-CEFIR-INVESP, 2000.
- *El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*, Caracas, Nueva Sociedad/INVESP, 1996.
- TONRA, Ben: «Les petits pays ont aussi une politique étrangère», en Frédéric CHARILLON (dir.): *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po., 2002.
- WALWEI, Ulrico: *Flexibilización y regulación del mercado de trabajo: experiencias internacionales y opciones*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert (serie PROSUR), 1996.

Resumen

El trabajo se plantea analizar la inserción internacional de Uruguay en el siglo XXI. Para ello, el artículo parte del sistema internacional y los condicionantes heredados de la posición del Uruguay en la estructura del sistema en tanto socio pequeño con determinado potencial y capacidades y de los cambios que se han operado en las últimas décadas con el proceso de globalización-regionalización. Los temas que surgen de los interrogantes relevantes para visualizar la inserción internacional de Uruguay en las próximas décadas del siglo XXI tienen relación con la dimensión política frente a la estrategia y acciones de Estados Unidos en el ámbito internacional y continental, con los condicionantes de Uruguay frente a los dilemas y opciones que se le han planteado en los procesos regionales de América del Sur, con las capacidades de adaptación frente

a los procesos globales que plantea disyuntivas políticas y cursos de acción institucionales y con el papel y opciones de Uruguay en la región, con particular consideración al Mercosur en tanto proceso específico que tiene por ende consecuencias materiales en distintos planos. La gobernabilidad internacional y regional, las respuestas de los nuevos regionalismos a la nueva fase del capitalismo global, el modelo de regionalismo y la modalidad de construcción de la gobernanza mundial son el marco conceptual de referencia para la orientación y prioridades de los temas de la agenda internacional de los países menos desarrollados (y de los socios pequeños).

Palabras clave: Uruguay, relaciones internacionales, política exterior.

Abstract

This article aims at analyzing Uruguay's international integration in the 21st century. It begins by studying the international system and the conditions determined by the Uruguayan position within the system's structure, as a small partner with certain capacities and potential, as well as by the changes in the system provoked by the globalisation and regionalisation processes during the last decades. These issues — which arise from questions which need to be asked in order to visualize Uruguayan international integration during the next decades — are connected to the political dimension in view of us strategies and actions at the international and continental levels. They are also related to the factors which determine Uruguay's capacity to deal with the dilemmas and options presented by the South American regional integration processes; to the ability to adapt to global processes raising political dilemmas and institutional courses of action, and finally, with the Uruguayan role and options in the region, especially concerning the Mercosur, as specific process which has material consequences at different levels. The conceptual framework for guiding and prioritizing the international agenda of the less developed countries (and of small partners) includes the international and regional governability, the answers of the new regionalisms to the new phase of global capitalism, the model of regionalism and the way world governance is built.

Key words: Uruguay, international relationships, foreign affairs.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.