

Relación binacional Uruguay-Brasil en el tercer milenio

Isabel Clemente Batalla*

1. Introducción

El período 2005-2014 es para Brasil y Uruguay una década de gobiernos progresistas que está a punto de culminar con las elecciones previstas para octubre de 2014 en los dos países. Esta ponencia propone una aproximación al análisis de la relación binacional durante ese período con un foco en el proceso cumplido en Uruguay. En ese sentido, no aspira a establecer conclusiones definitivas que sólo una investigación que incorpore también el componente de la perspectiva brasilera podría lograr.

A partir de 2005, la tendencia general que caracteriza las relaciones entre Uruguay y Brasil está marcada por la superación gradual de situaciones conflictivas en el comercio bilateral, la coincidencia ante problemas de agenda internacional y la concertación de posiciones en el marco de negociaciones en organismos regionales.

En bloques de integración de carácter inter-gubernamental, como es el caso de Mercosur, las relaciones binacionales entre los socios tienen un peso determinante, tanto en el sentido de la consolidación del proceso integracionista, cuando prevalece la lógica de la cooperación, como en el sentido de la disrupción, cuando el conflicto genera bloqueos al funcionamiento del bloque. Pero la integración también modifica las relaciones binacionales con la introducción de nuevos temas e instancias de decisión y en consecuencia, el análisis del cambio y la continuidad debe incorporar esa dimensión.

El trabajo intenta identificar cambios y continuidades en la relación Uruguay-Brasil durante el período en estudio. La fuerza de la continuidad es resultado de la “agenda permanente” que históricamente comparten los dos países en un amplio conjunto de temas: comercio, relaciones trans-fronterizas, recursos naturales. Los cambios se originan en las políticas exteriores de los dos Estados, en otras políticas, especialmente la política económica y en factores externos al contexto binacional que surgen del ámbito regional o mundial. En segundo lugar, el trabajo pretende establecer coincidencias y divergencias en el tratamiento de la agenda binacional.

²* Doctora de la Universidad de Londres. Profesora Agregada del Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales.

Esta ponencia está dividida en cuatro secciones, además de la introducción. La primera sección presenta la perspectiva teórica centrada en el concepto “nivel de análisis”. En la segunda sección se estudia el proceso de la relación binacional en los niveles bilateral, fronterizo, regional y sistémico o internacional. La tercera sección desarrolla un balance de la validez de la perspectiva teórica del trabajo y la última sección presenta las conclusiones del estudio.

2. La perspectiva teórica

A partir de la clásica categoría elaborada por J. David Singer [1961] (1982) y posteriormente revisada y complejizada por Barry Buzan (1997), en esta ponencia se diferencian cuatro niveles de análisis, de la siguiente manera: nivel bilateral, nivel regional, nivel multilateral y nivel sub-nacional fronterizo. El nivel bilateral corresponde a la relación entre dos gobiernos en torno a problemas de agenda que conciernen a los intereses de los dos países. El nivel regional comprende las relaciones entre los dos Estados ante problemas de los bloques de integración (MERCOSUR y UNASUR) y de los organismos regionales (OEA, Grupo de Río, BID entre otros). El nivel sistémico abarca las relaciones entre los dos países en el ámbito multilateral y otros ámbitos en los que se procesa la política internacional.

A estos tres niveles, reconocidos en la literatura de la disciplina de relaciones internacionales, entendidos tanto en el sentido de unidades de análisis como en sentido epistemológico, como fuentes de explicación (Buzán, 1997:204-206), se suma un cuarto nivel, cuya dinámica ha sido estudiada en los trabajos de Vigevani (2005) y Barbé (2007) para los casos de Brasil y España, respectivamente, y que corresponde a las relaciones entre unidades sub-nacionales de los territorios fronterizos de los dos países.

En sentido epistemológico, el concepto de niveles de análisis ordena el desarrollo de la investigación en la identificación de factores que determinan el desarrollo de las relaciones internacionales y el comportamiento de los Estados, en la construcción de explicaciones sistémicas o domésticas, diferenciando estas últimas entre explicaciones centradas en el Estado, en la sociedad o en la relación Estado-sociedad (Moravcsik, 1993: 5-6).

En la relación binacional uruguayo-brasilera los factores determinantes tienen peso diferente según el nivel de análisis. En los cuatro niveles que examina este trabajo intervienen actores con naturaleza diversa (gubernamentales y societales), que poseen

grados diferenciados de incidencia en la toma de decisiones y diversa capacidad para influir en la construcción de la agenda. Como consecuencia de esta condición, las formas de concertación y negociación binacional tienden a operar, en un conjunto importante de problemas, según el modelo elaborado por Putnam (1988) de juegos en dos niveles, en intrincada interrelación entre política doméstica y política exterior.

Esta teoría sostiene que las estrategias en juego en un nivel deben tomar en cuenta las del otro y en ese sentido toda negociación inter-estatal involucra dos procesos de negociación, uno en relación con los actores externos y otro con los domésticos, entre otras razones, porque los acuerdos internacionales requieren apoyo interno para su aprobación.

El marco institucional de la relación binacional tiene un eje central en la relación entre los dos ministerios de relaciones exteriores pero, con la creciente complejidad de las relaciones internacionales, otras agencias estatales con agendas específicas en políticas públicas, se han incorporado al tratamiento de problemas binacionales, a veces en competencia con las Cancillerías. El caso de la relación Uruguay-Brasil no escapa a esa tendencia y así, a la histórica relación Ministerio de Relaciones Exteriores-Itamaraty se han sumado con peso importante según las diferentes áreas de políticas otras entidades estatales como el Ministerio de Defensa en asuntos de seguridad, el MIDES en políticas sociales y territoriales, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Industrias, Minas y Energía. Adicionalmente, de la parte del Brasil, el Ministerio de la Integración Nacional aparece con una importante incidencia en el diseño y la gestión de políticas relativas a la Faja de Frontera.

Por otra parte, el carácter federal del régimen político brasileño hace del gobierno del Estado de Río Grande do Sul, un actor de primera importancia en muchos procesos. Actores societales como cámaras empresariales, organizaciones sociales, universidades e intelectuales intervienen con grados diversos de influencia en el establecimiento de agendas y en la negociación.

En junio de 2012 los gobiernos generaron un nuevo canal institucional con la creación del Grupo de Alto Nivel (GAN) con el objetivo de elaborar un plan de acción para el desarrollo sostenible y la integración binacional, un régimen de controles sanitarios y fitosanitarios, mecanismos de facilitación de comercio, la solución de trabas aduaneras y la coordinación a largo plazo de políticas sectoriales entre las que se incluyeron ciencia y tecnología, comunicaciones, integración productiva, infraestructura y libre circulación de personas, bienes y servicios (OPEU, Informe N°278). En agosto

de 2012 la primera reunión del GAN definió el cronograma y creó varios grupos de trabajo.

En el nivel fronterizo, a los organismos ya citados en el nivel bilateral, se suman las autoridades del nivel departamental/estadual y local o municipal: con el avance de la descentralización en los dos países ingresaron nuevos actores: los gobiernos locales, depositarios de lo que Tullo Vigevani caracterizó como “paradiplomacia”. Actores societales de nivel departamental y local como organizaciones sociales y culturales tienen parte en las dinámicas binacionales de alcance transfronterizo.

En el nivel regional interactúan actores gubernamentales, organismos regionales, organizaciones empresariales, particularmente las más involucradas en actividades con intereses en Brasil, instituciones educativas y organizaciones sociales.

En el nivel sistémico el universo de actores se restringe casi exclusivamente a los actores gubernamentales. La agenda integra problemas que emergen del proceso de las relaciones internacionales, temas de carácter estratégico en discusión en los organismos del sistema multiareal y cuestiones que son objeto de posicionamientos políticos..

3. Proceso de la relación binacional en cuatro niveles

Esta sección examina la relación binacional en cada uno de los cuatro niveles con un análisis del tratamiento de los temas de la agenda, la participación de los diferentes actores y los grados de coincidencia o de divergencia que se registran en cada caso..

Nivel bilateral

Brasil y Argentina integran el primer “círculo concéntrico” identificado en el texto de Luis Alberto de Herrera publicado en 1912, en el cual se proponía un marco de análisis y proyección de la política exterior que luego la Cancillería uruguaya incorporó como uno de los fundamentos teóricos de su accionar. El nivel bilateral es con mucho el que concentra la agenda más recargada.

En el período estudiado en este trabajo la relación entre gobiernos fue complementada por relaciones de afinidad e intercambio entre los dos partidos oficialistas, el Frente Amplio y el Partido de los Trabajadores, ambos participantes regulares en el Foro de San Pablo. En la discusión del Frente Amplio sobre el programa

de gobierno para el período 2015-2020 hubo consenso en cuanto a continuar trabajando en asociación con Brasil como una de las líneas de acción en política exterior. Entre los objetivos que el documento define como prioridades se encuentra avanzar en las negociaciones con la Unión Europea.

La tendencia dominante a lo largo del período 2005-2014 fue el crecimiento sostenido de las inversiones de Brasil en Uruguay y del volumen de las exportaciones uruguayas hacia el mercado brasileño. Los temas principales de conflicto estuvieron vinculados a negociaciones comerciales en algunas líneas de productos. En particular durante el gobierno Mujica, la relación bilateral con Brasil se consolidó en el extremo cooperación, dando prueba de la multicitada expresión del presidente sobre “viajar en el estribo de Brasil.”

La Memoria anual del Ministerio de Relaciones Exteriores de 2011, en la sección sobre relación con Brasil anota que: “La relación con Brasil es rica pero muchas veces dispersa. Tiende a subsumirse en el Mercosur o en una multiplicidad de encuentros sectoriales. El esfuerzo diplomático estuvo dirigido a fortalecer la asociación estratégica a través de una fuerte presencia política y de proyectos de integración física, complementación productiva ... En cuanto al comercio con Brasil, las dificultades comerciales registradas involucraron bastante menos casos [que con Argentina] aunque algunos de ellos de magnitud significativa.”

Un hecho nuevo desde el punto de vista institucional fue el rol activo que asumió la presidencia a partir de 2010, tal como lo explicita la Memoria ministerial de ese año: “En el caso de la República Federativa del Brasil se parte de una relación más solidificada con el acento puesto en la diplomacia presidencial” (Ministerio de Relaciones Exteriores *Memoria Anual 2010*: 2).

La creación del Grupo de Alto Nivel en la reunión de los presidentes Mujica y Rousseff en Brasilia, en julio de 2012, fue interpretada por el gobierno uruguayo como “un salto cualitativo” en cuanto introducía “un nuevo paradigma de integración” en un proceso hacia “una integración total con Brasil” (OPEU, Informe N° 284).

Durante su visita a España en mayo 2013, en un encuentro con empresarios, José Mujica hizo especial referencia al estado de la relación con Brasil a la que calificó como positiva y vaticinó una década de concordancia política y de avances en actividades empresariales conjuntas.

Esta declaración activó el debate doméstico: la oposición criticó lo que consideraba un excesivo acercamiento con riesgos de subordinación y apeló al recuerdo

de la Cisplatina. En declaraciones a la revista *Políticas* (13 de septiembre 2012) Mujica respondió con críticas al “patriotismo nacionalista” que no quiere ni la Cisplatina ni acercarse a los porteños: una postura anti integración que, según el presidente, sólo puede tener un resultado: ser satélites de Europa o Estados Unidos.

Este tema estuvo presente también en el debate programático del Frente Amplio con vistas a la elección de 2014 y concluyó en una reafirmación de la integración regional como prioridad en las estrategias de inserción internacional y de la meta de profundizar la asociación con Brasil.

A continuación se desarrolla una revisión del tratamiento de los temas de agenda bilateral por sectores permite identificar énfasis y continuidades.

Con respecto al comercio bilateral, en su encuentro de abril de 2012 en Brasilia, los dos presidentes acordaron la creación de una comisión para instrumentar la libre circulación de bienes, personas y servicios. El 28 de septiembre 2012 Dilma Rousseff tomó la decisión de vetar una ley federal que establecía un aumento de aranceles al arroz, trigo y harina de origen uruguayo. Mujica destacó el hecho como demostración del buen estado de la relación bilateral y de la validez de la línea de política exterior adoptada en Uruguay, en particular en el relacionamiento con Brasil.

Un informe del Banco Central registraba el crecimiento de las exportaciones a Brasil entre enero y agosto de 2013. Junto con China, Brasil pasó a ser el principal mercado para Uruguay durante ese período. El comercio bilateral tuvo sin embargo algunos casos de conflicto. El más importante tal vez que fue el que involucró al sector automotor. Este sector comprende fabricación y ensamblaje de autopartes.

El acuerdo firmado en 2008 con vigencia para seis años prevé la renovación anual automática, estipula mecanismos de seguimiento sobre montos de comercio bilateral para establecer cuotas correspondientes a cada país que pueden ingresar sin pago de aranceles e incluye una definición de lineamientos de política industrial. El objetivo de Uruguay ha sido aumentar el valor agregado nacional. La negociación bilateral en este sector tiene además por marco el Programa de intensificación y complementación automotriz del Mercosur, aprobado en 2010 pero con antecedentes que se encuentran en los acuerdos sobre autopartes celebrados desde la creación de Mercosur.

El problema principal en la ejecución de estos acuerdos en el nivel bilateral se originó en la inclusión de partes de origen chino en los bienes exportados por las firmas uruguayas. El 26 de septiembre 2011, una delegación del gobierno viajó a Brasil para

tratar el problema de las medidas proteccionistas. La decisión del gobierno de Brasilia de elevar las alícuotas de un impuesto a la producción de bienes industrializados generó impactos negativos en fábricas uruguayas de armado de automóviles que colocaban casi toda su producción en ese mercado. La delegación estaba presidida por el subsecretario de Economía Luis Porto e incluía al Director de Industrias Sebastián Torres y al Director de Asuntos de Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores Álvaro Ons y tenía por objeto considerar el tema con el subsecretario de Hacienda de Brasil Nelson Barbosa. Tres empresas uruguayas estaban directamente afectadas: Effa, Chery Socma y Nordex. Previamente, el presidente había entrado en contacto al más alto nivel y de allí surgió la invitación a la delegación uruguaya para buscar una solución, con el objeto de incluir a las empresas afectadas dentro del régimen de deducciones adoptado para las empresas brasileras.

La visita de Mujica a Rousseff, al frente de una delegación que incluía a varios ministros, entre el 2 y el 5 de abril de 2012, tuvo por objeto considerar acuerdos posibles para desarrollar “algunos sectores industriales con empresas del Estado, lo que permitirá acentuar el intercambio industrial y a su vez, obtener tecnología.” En la agenda de trabajo de las reuniones del Comité automotriz y del Comité de monitoreo del comercio bilateral un tema en discusión era la decisión de Brasil de impedir el ingreso de frazadas y automóviles elaborados en Uruguay por considerar que no incluían en su fabricación el porcentaje establecido de insumos producidos en los países de la región (empleando en su lugar insumos de origen chino), aspecto que Uruguay reconoció y se dispuso a subsanar. Las bases del acuerdo incluirían un incremento en la importación de autopartes (hasta entonces limitado a 100 millones anuales con arancel 0). Esta medida era vital para Uruguay para compensar las pérdidas ocasionadas por las medidas proteccionistas de Argentina. Un resultado de esta visita fue destrabar el ingreso de automóviles producidos por la empresa Effa (OPEU, Informe N°269).

El informe de la Dirección Nacional de Industrias de diciembre de 2013 sostenía que las exportaciones del sector automotriz alcanzaron una cifra récord superando el record de 2011, cuando las exportaciones del sector totalizaron 491 millones de dólares, y que Brasil era el principal destino. El informe de Uruguay XXI de 2011 precisaba que el 95% de la producción del sector se destinaba a la exportación (Cámara de Industrias del Uruguay. Noticias. Síntesis de Prensa. 12 de diciembre 2013).

En la primera reunión del GAN del 10 de julio de 2013, hubo avances en la elaboración de un acuerdo bilateral sobre el tema. Según cifras del Itamaraty, citadas en

la Reunión de Alto Nivel de 10 de julio de 2013, el comercio bilateral pasó de 942 millones de dólares en 2003 a 4000 millones en 2012.

En cuanto al sector energético hubo avances sustantivos. En 2010, luego de una prolongada reticencia de Argentina, la cumbre de Mercosur en San Juan aprobó la financiación de FOCEM para un proyecto de generación y distribución de 500 megavatios de energía eléctrica entre ambos países desde el Sur de Brasil hasta Cerro Largo. Este proyecto apuntaría también a la generación de infraestructura para esa interconexión.

El encuentro presidencial de abril de 2012 estuvo precedido por la visita a Uruguay de una delegación encabezada por el Ministro de Minas y Energía Edison Lobato e integrada por cinco directores de ese ministerio, jefes de la Cancillería y de las empresas Petrobrás y Electrobrás. Se desarrolló entonces un programa de reuniones con Mujica y con directores de los ministerios de Industria y Relaciones Exteriores y como resultado de esos intercambios se anunció que Brasil incrementaría el límite de energía que podría exportar a Uruguay en situaciones de sequía o aumentos de consumo. Se informó de los avances en la integración de los sistemas energéticos y de la futura celebración de un acuerdo específico. Otro anuncio importante fue el acuerdo para concretar la fabricación en Uruguay de componentes energéticos y de gas de petróleo mediante un acuerdo entre Petrobras y Electrobrás por Brasil y UTE y ANCAP por Uruguay. Por otro lado, los dos mandatarios evaluaron la alternativa de presentar a FOCEM un proyecto de construcción de infraestructura para la interconexión eléctrica por medio de la complementación productiva entre empresas de los dos países. En marzo de 2012 el respaldo eléctrico de Brasil para atender situaciones de emergencia en Uruguay fue elevado de 500 megavatios a 800. Durante la visita de Mujica a Rousseff en abril de 2012 fue acordado un convenio para la generación conjunta de energía eólica e instalación de un parque eólico en asociación de las dos empresas públicas de ambos países, UTE y Electrobrás con financiación del BNDES estimada en 200 millones de dólares (Ministerio de Industrias, Energía y Minería, Dirección Nacional de Industrias, *Memoria anual 2012*, p. 39).

El 31 de julio de 2012 Brasil y Uruguay firman un acuerdo bilateral de complementariedad en el marco de la Reunión Extraordinaria del Mercosur en Brasilia. En declaraciones a la prensa el Ministro Roberto Kreimerman sostuvo: “Tenemos avances importantes en la integración energética, en las comunicaciones desde el punto de vista de los tendidos de los cables submarinos y en el tema naval” (*La Diaria*, 31 de

julio de 2012). A esa negociación, antes adelantada en conversaciones directas con Dilma Rousseff en abril de 2012, se vinculó la instalación de un Polo Naval: según lo explicó el Ministro Kreimermann, un factor importante era la demanda de los astilleros de Brasil.

Las reuniones de los subgrupos creados por el Grupo de Alto Nivel sobre Integración Productiva y Libre circulación de Bienes y Servicios registraron avances importantes en octubre de 2012. Con respecto al sector naval, Uruguay entregó un mapeo de empresas cuya producción podría incorporarse a un catálogo de navipartes a ser certificado por Brasil y comunicó el interés en acceder a mecanismos de financiación como el Fondo Naval brasileño o eventuales mecanismos conjuntos. En sectores de juguetería, farmacia, biotecnología y TV digital se consideraron propuestas de asociación. El subgrupo de libre circulación de bienes trabajó en la elaboración de borradores sobre articulación en áreas como mecanismos de consulta, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglamentos técnicos y procedimientos aduaneros.

El 7 de diciembre de 2012, Mujica y Rousseff tuvieron un reunión bilateral durante la cumbre de Mercosur para realizar un seguimiento de los trabajos de los Grupos de Alto Nivel instalados en julio de 2012. El tema principal era el avance en un acuerdo para establecer mecanismos de facilitación aduanera, procedimientos para solucionar temas sanitarios y fitosanitarios que pueden generar obstáculos a la libre circulación de bienes. El acuerdo incluiría disposiciones para el reconocimiento de los sistemas nacionales de control y un mecanismo simplificado de despacho aduanero. Ambos gobernantes confirmaron que los acuerdos emanados de negociaciones en los GAN serían incluidos en un Acuerdo de Complementación Económica en el ámbito de ALADI.

En las reuniones de los GAN de febrero de 2013 los objetivos de la Cancillería uruguaya eran reglamentar los acuerdos de circulación de bienes entre los dos países, institucionalizar las reuniones y los mecanismos de consulta bilaterales sobre comercio, normas de origen y controles sanitarios y fitosanitarios. En septiembre de 2013 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley para aprobar el acuerdo suscrito por los cancilleres Almagro y Patriota en agosto de 2013, luego de la aprobación en la reunión plenaria del GAN en julio de 2013 sobre libre circulación de personas, bienes y servicios. Almagro lo definió como el tratado de integración más relevante que ha celebrado el gobierno (OPEU, Informe N° 329).

La reunión del GAN de septiembre de 2013 trabajó sobre un plan de acción para desarrollar cuatro proyectos para la libre circulación, armonización de plazos y protocolos aplicados al despacho y transporte de mercancías en la frontera, implementación de cadenas logísticas y reglamentación de procedimientos de controles mínimos en el despacho de comercio bilateral (OPEU Informes N° 335 y 336).

En las reuniones de los GAN de febrero de 2013 un tema importante fue la integración productiva, a través de la incorporación de empresas uruguayas al catálogo de empresas proveedoras de la industria naval brasileña. El Ministerio de Industrias, Energía y Minería buscaba lograr un acuerdo similar al ya celebrado en el sector automotriz.

Otro ámbito de desarrollo productivo con avances en el nivel bilateral es el proyecto de polo naval con la construcción de un astillero en Uruguay para conformar, con financiación del BNDES, un polo con otro astillero brasileño ya existente. Los objetivos de este proyecto son la construcción de barcasas para exploración petrolera, barcasas para la proyectada hidrovía de la Laguna Merim y producción de partes navales. En la reunión de Mujica y Rousseff de noviembre de 2013 la presidenta brasileña anunció el interés de Brasil en participar en la construcción del puerto de aguas profundas con una inversión de hasta 500 millones de dólares (OPEU, Informe N° 342).

En mayo de 2014, nuevos acuerdos fueron celebrados luego de la Segunda reunión plenaria del GAN, entre otros un Acuerdo Naval y Offshore que supone que los bienes y servicios producidos en ambos países serán considerados como insumo nacional, ampliando así el Acuerdo de complementación económica de ALADI. También fue acordado un Programa Piloto de Seguridad Aduanera en consonancia con las directrices de la Organización Mundial de Aduanas (OPEU, Informe N° 358).

La participación del empresariado en la discusión sobre agenda bilateral ha sido constante. En abril de 2013, la Cámara de Comercio Uruguay-Brasil organizó una actividad denominada “Sinergia Brasil-Uruguay” con el fin de discutir vías de integración práctica. En cambio, la Cámara de Industrias de Uruguay ha manifestado algunas reservas ante el temor del sector por posible pérdida de competitividad y mayor dependencia de insumos brasileños para la producción nacional.

La relación Brasil-Uruguay en el nivel bilateral no estuvo exenta de divergencias. La distancia de Brasil frente al conflicto de Uruguay con Argentina por la instalación de plantas de producción de pasta de celulosa causó decepción en los

círculos gubernamentales uruguayos. Si bien no hubo un pedido formal de mediación, y es dudoso que ella hubiera siquiera ocurrido, ya que para que toda oferta de mediación prospere debe existir aceptación por las dos partes en conflicto, la posición prescindente de Brasil fue pieza argumental del discurso opositor contra la política exterior del gobierno Vázquez. El fallo de la Corte Internacional de Justicia, dado a conocer poco tiempo antes de la asunción presidencial de José Mujica, resolvió el prolongado diferendo con Argentina y en consecuencia removió un obstáculo para la relación bilateral con Brasil.

La concordia entre los gobiernos Mujica y Rousseff tuvo sin embargo una excepción: las reservas del gobierno brasileño ante el proyecto de ley para la regulación del mercado de cannabis, finalmente aprobado por el Parlamento uruguayo en diciembre de 2013. Mujica reveló en entrevistas de prensa (*La Diaria*, diciembre 7, 2013) que habían existido “presiones” y las atribuyó al temor que causaba a las autoridades del país vecino el hecho de que la “marihuana uruguaya” ingresara a Brasil.

En su informe a la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado en agosto de 2013, el Canciller Almagro explicó la política de profundización de relaciones bilaterales con Brasil en el marco de los trabajos del Grupo de Alto Nivel como una estrategia proactiva de superación de la disyuntiva histórica entre asumir un papel secundario frente a las relaciones de cooperación entre Brasil y Argentina o pendular en relaciones privilegiadas entre uno y otro en momentos de tensión entre los vecinos mayores: el objetivo de Uruguay, según el Canciller, debía ser actuar como “constructores de esa bilateralidad de la integración” (OPEU, Informe N° 331).

Nivel fronterizo

Durante la administración Vázquez, los temas de conflicto tuvieron origen mayoritariamente en las trabas impuestas en los pasos de frontera al ingreso de mercaderías de origen uruguayo. Protestas y reclamaciones pautaron la postura uruguaya ante situaciones que violaban los acuerdos y el mismo tratado de 1991 que creó el Mercosur.

Pero la cooperación transfronteriza avanzó paulatinamente con la instalación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con el Programa “Políticas de Integración de Fronteras” que comenzó a funcionar a partir de 2006 y la instalación de las oficinas de coordinación territorial y los grupos de fronteras responsables en particular de acciones

en las áreas de políticas sociales referidas a identidad ciudadana, asistencia y orientación (MIDES 2007).

La creación de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur por el Consejo del Mercado Común (decisión 18/05 de 19 de julio de 2005) y su posterior reglamentación (decisión 24/05 de diciembre de 2005) con una vigencia de diez años, proporcionó una base financiera a varios proyectos de cooperación transfronteriza como el saneamiento de Aceguá-Aceguá y la interconexión eléctrica.

Durante la administración Mujica, la implementación de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo recibió un nuevo impulso. La organización periódica de las Reuniones de Alto Nivel y la decisión de los dos gobiernos de colocar esta instancia bajo la conducción directa de los Subsecretarios de cada Cancillería proporcionó un grado mayor de formalización a unas relaciones hasta entonces dispersas y discontinuas. Surgió así un nuevo marco institucional para el tratamiento de la agenda fronteriza que incluía a las anteriores estructuras binacionales de los comités de frontera y las comisiones mixtas para las cuencas del río Cuareim y la Laguna Merín. La articulación binacional transfronteriza se fortaleció en el nivel local con la creación del frente de prefeitos, intendentes y autoridades locales, en complementación con los comités de frontera y en vinculación con las reuniones semestrales de alto nivel.

Los actores participantes en las relaciones de nivel fronterizo incluyen, además de las autoridades departamentales y locales, entidades de nivel nacional como ministerios, empresas públicas, ANEP y Udelar y consulados de Brasil, así como organizaciones sociales tales como cooperativas, sindicatos, centros culturales y asociaciones de productores.

Los proyectos incluidos en la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo responden a múltiples objetivos: económicos (con énfasis en el sector productivo), científicos (investigación en biotecnología) y educativos (bilingüismo) pero la atención prioritaria se ha concentrado en la infraestructura de comunicaciones con proyectos de construcción de puentes (sobre el río Cuareim para unir Bella Unión y Monte Caseros, un nuevo puente sobre el Río Yaguarón y la restauración del histórico puente Mauá, sobre el mismo río), puertos (la Charqueada, sobre la Laguna, y el puerto de Aguas Profundas) y la hidrovía, un ambicioso proyecto para la comunicación con el Océano Atlántico por la ruta lacustre entre los ríos afluentes de la Laguna Merin, a la

Lagoa dos Patos y desde allí a la costa oceánica.¹ Con el desarrollo fronterizo como meta, esta agenda se dirige a superar la condición de los territorios fronterizos que todos los estudios, tanto sobre la parte brasileña como sobre la parte uruguaya, caracterizan como regiones de menor desarrollo relativo.

La fluida relación con el gobierno del Estado de Río Grande do Sul y los encuentros periódicos en Uruguay y en Brasil han acompañado el proceso de elaboración de medidas de integración y cooperación transfronteriza.

La preocupación por la fiscalización de los pasos fronterizos para el ingreso de vehículos en Brasil persiste sin embargo, a pesar de los avances en acuerdos para libre circulación. La meta del libre tránsito en frontera en 2014, anunciada por el ex-presidente Lula en el seminario organizado por FESUR en abril de 2013 es una respuesta a esa preocupación.

La reunión del Grupo de Alto Nivel de Julio 9 de 2013 evaluó positivamente los resultados de la cooperación transfronteriza, en particular la simplificación de trámites para residencia como primer paso hacia la libre circulación de personas. La cooperación en política energética tuvo concreción –no sin un gran esfuerzo negociador para superar las trabas de Argentina a la aplicación de recursos de FOCEM—con el proyecto de interconexión eléctrica mediante la construcción de una línea de transmisión desde Uruguay a Brasil, con la asociación UTE-Electrobrás en proyectos de energía eólica y desarrollo conjunto de tecnología. En junio de 2012 se firmó el convenio para la obra de saneamiento de los municipios de Aceguá (Uruguay) y Aceguá (Brasil) a ser realizada en forma conjunta por las empresas públicas OSE (Uruguay) y CORSAN (Brasil).

En el área de integración educativa y cultural, los avances han sido liderados principalmente por las universidades a través de convenios y programas de becas de CAPES. La fundación, con fondos federales, de dos sedes de la Universidade do Pampa (UNIPAMPA) en Livramento y en Jaguarão representa un factor movilizador de vida académica en territorios fronterizos, aislados por mucho tiempo de los centros de producción de conocimiento. Por otra parte, el gobierno de Río Grande, en ocasión de la visita del Gobernador Tarso Genro al Presidente Mujica en febrero de 2013, se comprometió a apoyar el desarrollo de la Universidad Tecnológica con la cooperación de la Universidad Estadual de Río Grande y la Red Escuelas de Gobierno. Una de las

¹Estos proyectos responden a objetivos que trascienden los intereses locales y se vinculan a planes de alcance nacional y regional.

líneas de acción del gobierno de Río Grande ha sido la promoción de eventos culturales binacionales dirigidos a exaltar los géneros y estilos compartidos por las sociedades a ambos lados de la frontera.

Otras áreas de cooperación entre el Estado de Río Grande y Uruguay abarcan proyectos de conectividad aérea a través del aeropuerto de Porto Alegre que posee conexiones con Europa y proyectos industriales binacionales como una fábrica de botellas de vidrio y una planta de reciclado de PET. La instalación de telecentros binacionales fue diseñada para mejorar la comunicación en las escuelas (Ministerio de Relaciones Exteriores. Noticias Generales, 20/02/2013 en Opeu N° 304).

Un tema de conflicto surgió con la expansión de los free shops en ciudades de la frontera uruguaya y la competencia al comercio local en territorio de Brasil.

Nivel regional

En este nivel actúan las instancias de concertación binacional referidas a temas de la agenda de integración en Mercosur y Unasur y se definen posiciones y medidas sustentadas por los dos países en organismos regionales. Los actores participantes en este nivel incluyen además de la presidencia, varias instituciones estatales (ministerios, empresas públicas, Parlamento nacional de cada país y Parlamento de Mercosur como espacio de interrelación de partidos políticos) y actores del sector privado (cámaras empresariales) y sociales (sindicatos, centrales sindicales), organizaciones culturales, cooperativas, artistas e intelectuales.

La convergencia en las políticas de los dos países en las relaciones externas del Mercosur, en particular a partir de la reactivación de las negociaciones con la Unión Europea y en las posiciones adoptadas ante la crisis en Paraguay, caracteriza la relación binacional a partir de 2010. Con respecto al primer tema, esa convergencia se explica, para el caso de Uruguay, en el interés sostenido por el país, desde los inicios de Mercosur, en un acuerdo con la UE. La interrupción de las negociaciones en 2004 fue un factor desencadenante de la crítica al desempeño del bloque y fuente inspiradora de posiciones contrarias a la integración regional como estrategia de inserción internacional. El relanzamiento de las negociaciones, por iniciativa de la Comisión Europea, durante la 6ª cumbre birregional Europa-América Latina, realizada en Madrid en mayo de 2010, inició un proceso de discusión interna en Mercosur en la reunión del Consejo del Mercado Común en San Juan.

A partir de junio de ese año, se celebraron tres reuniones del Comité de Negociaciones Birregionales, en Buenos Aires, Bruselas y Brasilia. El Ministerio de Industrias, Energía y Minería se convirtió en un activo participante en las negociaciones para el eventual Acuerdo de Asociación Birregional, particularmente en las discusiones referidas a regímenes de defensa comercial (medidas anti-dumping y subvenciones) y salvaguardas globales y preferenciales (MIEM Memoria Anual:17).

La decisión uruguaya de acompañar a Brasil en su propuesta de reanudar las negociaciones con la UE fue transmitida a la cancillería brasileña en la reunión de los ministros Almagro y Patriota el 5 de octubre de 2012. Un factor que incidió en esa determinación fue la perspectiva de una inminente caída de los beneficios derivados del Sistema Generalizado de Preferencias y los posibles impactos negativos que ese hecho tendría para varios sectores productivos de Uruguay (MRE, Noticias Generales, 10/10/12 en OPEU, Informe N° 294).

Las diferencias en las políticas económicas de los países integrantes de Mercosur, la suspensión de Paraguay en 2012 y la diversidad en expectativas respecto de la relación con la UE, condujeron a la adopción de un criterio de negociación con distintas velocidades, de acuerdo con el cual, a fines de 2013, Uruguay y Brasil se presentaron como los primeros socios con propuestas de base para el inicio de conversaciones en 2014. El presidente Mujica explicó la posición de Uruguay en estos términos: “Tenemos decidido acompañar a Brasil en las negociaciones con la UE... renunciar... a hacer convenios con Europa en un cierto grado de complementariedad económica sería un error mayúsculo” (Infobae, 25 de agosto 2013).

Con respecto al quiebre institucional en Paraguay en 2012, la posición uruguaya alineada con Brasil (y también con Argentina) a favor de la suspensión de Paraguay de Mercosur y del ingreso de Venezuela al bloque, tuvo costos políticos internos resultantes de una fuerte oposición parlamentaria y mediática. Los tres partidos de la oposición, Partido Nacional, Partido Colorado, cercanos a los sectores políticos que derrocaron a Lugo, y el Partido Independiente, coincidieron en la condena a las decisiones del gobierno en la cumbre de Mendoza y promovieron una interpelación al Canciller Almagro en el Senado. Además, estos partidos opositores celebraron reuniones con el Vicepresidente de la Asociación Rural de Paraguay y el Presidente de la Comisión de Asuntos Institucionales del Senado paraguayo para conocer los procedimientos seguidos en el juicio a Fernando Lugo. Nacionalistas y Colorados tuvieron reuniones reservadas con sus respectivos pares del Partido Liberal Auténtico y

del Partido Colorado de Paraguay (*La Diaria* 3-07-2012, p. 7). El argumento articulado desde la lógica juricista de un estudio del CURI, centro de análisis cercano a los partidos de oposición, fue el eje discursivo de la interpelación parlamentaria.

Las versiones que circularon en Uruguay sobre presiones de Brasil en la decisión sobre ingreso de Venezuela fueron desmentidas por el asesor de la presidenta Rousseff, Marco Aurelio García y en el comunicado de la secretaría de la presidencia uruguaya se aclaraba que las decisiones de la cumbre de Mercosur se habían tomado por consenso. Finalmente las declaraciones de Mujica en el sentido del carácter político de la decisión cerraron el debate.

Desde el punto de vista de la política exterior uruguaya, la posición del gobierno en la cumbre de Mendoza era consistente con el hecho de que el ingreso de Venezuela a Mercosur era un objetivo de larga data: desde el momento en que el gobierno venezolano anunció su intención de solicitar su ingreso al bloque, Uruguay manifestó su apoyo y el Parlamento uruguayo fue el primero en aprobar la incorporación del país caribeño. Ello no obstante, tanto el Canciller como el Vicepresidente manifestaron dudas sobre la legalidad del ingreso de Venezuela a Mercosur sin la aprobación de un Estado miembro, Paraguay, aunque en ese momento este estuviera suspendido (MAZZEO, 2013:100). Finalmente, la Mesa Política del Frente Amplio respaldó por unanimidad las decisiones adoptadas por el gobierno en la cumbre. La posterior reincorporación de Paraguay a Mercosur y la aprobación del ingreso de Venezuela por el Senado paraguayo, tras la asunción del nuevo gobierno presidido por Horacio Cartes normalizó las relaciones entre socios del bloque regional.

En UNASUR, la posición proactiva de Uruguay ante la crisis venezolana con las gestiones de Mujica para la conciliación entre las partes enfrentadas en Venezuela, durante su viaje al país caribeño y la posterior participación del Canciller Almagro en la misión de Unasur para promover el diálogo entre gobierno y oposición coincidieron en términos generales con las posiciones asumidas por el gobierno de Brasil. La concertación política para la superación del conflicto interno en Venezuela tuvo un componente importante de comunicación fluida entre los dos gobiernos y el viaje del presidente uruguayo a Caracas en noviembre de 2013 estuvo precedido por reuniones en Planalto con la presidenta de Brasil y varios de sus ministros (*La Diaria*, 11/11/13).

Otros temas de coincidencia tienen que ver con asuntos de seguridad regional: la participación uruguaya en la Minustah que es, sin embargo, resistida en forma creciente desde las organizaciones sociales y desde sectores del partido de gobierno en Uruguay,

y la cooperación en el Atlántico Sur. En relación con el primer tema, la postura a favor del retiro de las tropas uruguayas tiende a afirmarse en el gobierno pero en el marco de una acción coordinada con Brasil. Con respecto a la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (Zopacas), mecanismo aprobado por resolución de Naciones Unidas y resultado de una iniciativa de Brasil, el Ministerio de Relaciones Exteriores lo considera un foro del “mayor interés político, estratégico, cultural y económico en la relación con el continente africano” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Enero 15, 2013).

Los disensos más serios que afectaron la relación binacional durante el período en estudio se originaron en el nivel regional. Sin duda el problema que generó la mayor tensión entre los dos gobiernos fue el proyecto de Tratado de libre comercio con Estados Unidos en 2006. La oposición de Brasil a esta iniciativa se trasladó del sigilo de los intercambios diplomáticos a las declaraciones públicas con la advertencia del canciller brasileño Celso Amorim en el sentido de que Uruguay tendría que salir de Mercosur en el caso que optara por celebrar separadamente un tratado de libre comercio con otro Estado (Porcecanski, 2010:131).

La decisión de Tabaré Vázquez de descartar la opción del Tratado de Libre Comercio en formato peruano, ante la oposición interna y la presión externa que entrañaba el riesgo de la exclusión de Mercosur, devolvió la normalidad a la relación binacional.

Durante la administración Mujica, un problema similar aunque de menor intensidad, el ingreso de Uruguay como miembro observador en la Alianza del Pacífico, dividió al partido de gobierno según alineamientos similares a los que se registraron ante el proyecto de TLC en 2006 y produjo malestar en Brasil. El tema fue considerado en la reunión que los cancilleres Almagro y Patriota tuvieron el 5 de octubre de 2012 para evaluar los avances del trabajo de los Grupos de Alto Nivel para la libre circulación de bienes y servicios y la eliminación del doble cobro del arancel externo común, aprobado en la cumbre de Mercosur en agosto de 2010. El Canciller uruguayo explicó que el objetivo de Uruguay es participar en todos los procesos de integración de la región.

En mayo de 2013, la oposición de Brasil se hizo pública, esta vez en declaraciones de Ivan Ramalho, Representante Político Permanente de Mercosur: reaccionando ante declaraciones del Vicepresidente Astori durante la VII cumbre de la Alianza del Pacífico sobre la conveniencia para Uruguay de pasar de la calidad de miembro observador a la de miembro pleno de ese bloque, Ramalho advirtió que en su

carácter de miembro de Mercosur, Uruguay debía dar ese paso solamente en un acuerdo negociado entre los dos bloques porque “somos una unión aduanera” (El País, 26/05/2013). La incorporación de Mercosur a la Alianza del Pacífico como observador solucionó el impasse.

Otro motivo de conflicto en el bloque regional fue la propuesta argentina, aceptada por Brasil, de elevar el Arancel Externo Común (AEC). La oposición del gobierno uruguayo a esa iniciativa fue explicitada por el presidente Mujica en reunión con la presidenta Rousseff durante el encuentro que tuvieron en la Cumbre Río + 20: el presidente uruguayo reclamó que Uruguay no quedara incluido en el incremento del AEC. El diferendo fue resuelto con el acuerdo de dejar en libertad a cada Estado para aumentar su arancel nacional por encima del AEC hasta 200 posiciones arancelarias (MRE, Noticias Generales 29/06/12 y 30/06/12 en OPEU, N° 279).

Fuera del ámbito de los bloques de integración, una desavenencia importante con Brasil se produjo en ocasión de la elección del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Brasil presentó la candidatura del Economista João Sayad, número 3 en el BID. Colombia, por su parte, presentó la candidatura del entonces Embajador en Washington y negociador del TLC con Colombia, el dirigente del Partido Conservador Luis Alberto Moreno. El voto uruguayo por Moreno no sólo provocó malestar en el gobierno brasilero sino sorpresa entre los analistas uruguayos ya que Uruguay, al igual que Paraguay, se apartaron de la posición de los dos miembros restantes de Mercosur y de los países asociados, Bolivia y Chile, que votaron por el candidato de Brasil. La explicación de la subsecretaria fue que el voto por Moreno fue sustentado por el Ministro de Economía y Finanzas sobre la base de la idoneidad del candidato colombiano y la coincidencia de Uruguay con su visión sobre el Banco (*En Perspectiva* 28 de julio de 2005). Este hecho ha sido interpretado de muchas maneras: como una retaliación por la negativa de Brasil a votar al candidato uruguayo en la OMC o como un antecedente del proyecto de TLC que el MEF impulsaría pocos meses más tarde.

Nivel sistémico

La aproximación entre Uruguay y Brasil ante cuestiones de política internacional ha sido manifiesta en espacios de diverso alcance. En el ámbito multilateral las posiciones de Uruguay y Brasil coincidieron en la mayoría de los temas pero hubo algunos casos puntuales de diferencia.

El ingreso de Uruguay al G 20, organizado por Brasil conjuntamente con India, para incidir en las negociaciones de la ronda de Doha en la conferencia ministerial realizada en Cancún en 2003, fue anunciado por Tabaré Vázquez en su discurso de asunción a la presidencia el 1° de marzo de 2005, en clara señal de aproximación a Brasil en su causa de defensa de los países productores de alimentos y de ruptura con la línea de política exterior sostenida por su antecesor, Jorge Batlle, quien explícitamente había negado la adhesión a ese grupo con el argumento de que Uruguay era ya miembro del grupo de Cairns.

Pero también en el ámbito de OMC se registró un importante acto de divergencia en la elección del Director General en mayo de 2005. Uruguay había adelantado desde el año anterior la candidatura del Embajador Carlos Pérez del Castillo. El nuevo gobierno uruguayo instalado en marzo de 2005 mantuvo esa candidatura y buscó el apoyo de los países de la región: en la reunión de ministros de relaciones exteriores realizada en Brasilia el 19 de abril, el Canciller uruguayo solicitó el voto para el candidato de su país. Pero el gobierno brasileño desaprobaba la posición que Pérez del Castillo había adoptado en la reunión de la OMC en Cancún, defendiendo una propuesta impulsada por la Unión Europea y Estados Unidos sobre comercio de bienes agrícolas. En consecuencia, Brasil propuso la candidatura de Luiz Felipe Seixas Correa, embajador ante los organismos internacionales con sede en Ginebra. Posteriormente, Brasil retiró esa candidatura y optó por votar por Pascal Lamy, una decisión que recogió en Uruguay críticas de analistas políticos y dirigentes de partidos opositores. Como ya se anotó antes, Uruguay era ya miembro del G 20 desde marzo de 2005 (Prensa.com, 20 de abril de 2005).

En los debates de la Asamblea General de Naciones Unidas hubo en general coincidencias ante la problemática del Medio Oriente, en especial con respecto a la cuestión de Palestina. En 2010, Uruguay apoyó la aspiración de Brasil a un puesto permanente como miembro del Consejo de Seguridad y Brasil dio apoyo a Uruguay para integrar dicho Consejo como miembro no permanente en el período 2016-2017 (Ministerio de Relaciones Exteriores *Memoria Anual 2010*: 12).

Fuera del sistema multilateral, en las cumbres del G 20 creado en respuesta a la crisis financiera de 2008, las acusaciones del presidente de Francia Nicolás Sarkozy contra Uruguay, por supuestas operaciones de paraísos fiscales, fueron rechazadas por Brasil y México. La presidenta Rousseff manifestó su apoyo a la protesta de Uruguay y la cancillería brasileña consideró como una “estigmatización indebida” las declaraciones

de Sarkozy, las cuales diferían, por otra parte, en forma importante, del punto de vista de la Cancillería francesa que terminó calificándolas de “malentendido”.

A su vez, Uruguay respaldó a Brasil en el caso de las escuchas telefónicas realizadas por servicios de inteligencia de Estados Unidos.

La participación de Uruguay como país invitado en la cumbre del grupo BRICS-UNASUR es otra evidencia de la aproximación de Uruguay a Brasil. En su discurso, Mujica expuso sobre los riesgos globales y la necesidad de integrar un país latinoamericano como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La reunión, realizada en julio de 2014, dio ocasión para encuentros bilaterales: en su reunión con Vladimir Putin, Mujica hizo una presentación de los proyectos de infraestructura de Uruguay para considerar posibles inversiones rusas y adelantó el interés uruguayo para mejorar las condiciones de ingreso de carne uruguaya en Rusia.

4. Balance y perspectivas

La discusión clásica sobre si las fuentes de explicación de la política exterior deben buscarse en el nivel sistémico o en el nivel doméstico ha sido superada con el aporte de la teoría de Putnam. La teoría del juego en dos niveles contribuye a la elaboración de un modelo teórico apropiado para la explicación de las decisiones gubernamentales en política exterior a partir de la hipótesis según la cual los Estados actúan simultáneamente en dos arenas: doméstica e internacional. La interacción en el nivel doméstico es compleja y no se reduce al proceso descrito por David Easton (1965). Las instituciones estatales pueden y de hecho lo hacen, influir sobre las preferencias sociales, generando opinión, ofreciendo estímulos o trazando una dirección nueva en un proyecto de cambios.

En la formación de intereses del país (nivel doméstico) frente a negociaciones internacionales intervienen factores de diverso origen y naturaleza: los programas de gobierno y sus metas, las tendencias de largo plazo y las tradiciones de pensamiento que están en la base de las elecciones de objetivos estratégicos por parte de la diplomacia nacional, las demandas de grupos de interés y organizaciones sociales, los programas de los partidos políticos, los análisis de asesores vinculados a distintas comunidades epistémicas y las ofertas y presiones de otros países y organizaciones regionales o globales. Los abordajes unilineales que limitan el análisis a una única dimensión institucional o a un interés nacional, unitario, racional y estable resultan insuficientes

para explicar la dinámica de la negociación, la agregación de intereses en combinaciones cambiantes e inestables en nivel nacional o en el nivel sub-nacional y las múltiples interacciones entre el nivel doméstico y el nivel internacional.

La teoría de la negociación en dos niveles aporta herramientas analíticas a la investigación sobre interrelaciones complejas entre actores con objetivos diferentes y a veces contradictorios. En la aproximación a la relación binacional Uruguay-Brasil, que esta ponencia presenta con base en una diferenciación en cuatro niveles de análisis, se demuestra la estrecha interrelación doméstico-internacional. La evidencia recogida permite también identificar las diversidades en cuanto al peso relativo de los actores en cada nivel: activa participación del sector privado representado en las organizaciones del empresariado junto a actores del Estado en la relación bilateral y en nivel regional; competencia entre partidos políticos sobre objetivos de la relación binacional según el clásico esquema gobierno-oposición muy distante del ideal de una “política de Estado” en el nivel doméstico; articulaciones entre entidades de gobierno y organizaciones sociales locales y organismos binacionales en el nivel fronterizo; organismos regionales, gobiernos y sectores privados de los dos países en complejas interacciones en el nivel regional; concertación predominantemente gubernamental en el nivel sistémico.

Algunos problemas atraviesan varios niveles como es el caso de los proyectos de hidrovía o inteconexión eléctrica que involucran intereses y actores de los niveles subnacional, nacional y regional. Hechos como la votación por un candidato u otro para la conducción de un organismo multilateral tienen incidencia sobre el debate doméstico en torno a la relación binacional y sobre el curso mismo de las negociaciones. La investigación sobre los procesos de negociación en los casos identificados en este trabajo permitirá establecer las articulaciones entre niveles y demostrar en qué medida las estrategias de juego en un nivel afectan las de otros.

5. Conclusiones

Este trabajo permite concluir que el estudio de una relación binacional contribuye al conocimiento del proceso de integración regional y a la vez demuestra que la integración regional incide en los contenidos y medios de la relación binacional. Instrumentos como FOCEM y las regulaciones sobre el comercio intrazona son creación de Mercosur. El cambio en el modelo de integración introduce prioridades nuevas. El énfasis en proyectos productivos, en infraestructura y energía, cultura, educación e

investigación científica y desarrollo de regiones rezagadas como los territorios fronterizos es indicativo de una política de integración que trasciende el modelo centrado en el libre comercio.

Desde el punto de vista de la política exterior de Uruguay, el avance hacia una integración plena con Brasil con énfasis en el desarrollo productivo, es defendida en términos de alternativa posible para compensar las insuficiencias de Mercosur a la vez que una vía para trascender la diplomacia pendular.

El análisis de la relación binacional revela convergencias y divergencias. En el período estudiado en este trabajo se advierte que la cooperación se mantuvo constante de principio a fin y los conflictos más fuertes se concentraron en el período 2005-2010: las votaciones en la OMC y el BID, el proyecto de TLC con Estados Unidos. Entre 2010 y 2014 los conflictos tuvieron alcance limitado, se originaron en hechos puntuales o episódicos y la cooperación se intensificó y se diversificó en forma inédita en la historia de los dos países.

En el análisis de los actores, queda demostrado el papel de la diplomacia presidencial como la “causa motriz” de los avances en la relación binacional y de las empresas públicas como actores centrales en la implementación de los acuerdos.

Finalmente, el estudio permite establecer continuidades importantes: la participación del sector privado en el nivel bilateral, sub-nacional y regional; el desarrollo de institucionalidad con la creación de nuevas instancias binacionales y el valor asignado a la asociación Mercosur-Unión Europea. Por otra parte se registran algunos cambios. Estos tienen que ver con el énfasis nuevo en la integración como estrategia de desarrollo y en el fortalecimiento de la concertación en los niveles regional y sistémico, el alto perfil de la diplomacia presidencial en el período 2010-2014 y la incorporación del gobierno de Río Grande do Sul a las negociaciones en el nivel sub-nacional.

Referencias

Buzan, Barry (1997) “The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered” en: Booth, Ken; Smith, Steve, *International Relations Theory Today*, Pennsylvania: The University of Pennsylvania Press, pp. 198-216.

Easton, David (1965) *A System Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley.

Evans, Peter; Jacobson, Harold; Putnam, Robert (Eds.) (1993) *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press.

Herrera, Luis Albeto (1988) *El Uruguay Internacional*. Montevideo: Cámara de Representantes.

Malamud, Andrés (2005) “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination”, en *Latin American Research Review*, Vol. 40, N°1, pp. 138-164.

Mallmann, María Izabelo (2010) “Análise institucionalista da integração regional” en *Civitas* (Porto Alegre), Vol. 10, N° 1, pp. 11-22.

Mallmann, María Izabel (2013) “O Brasil como *paymaster* do projeto de integração sulamericana” en Rezende, Erica Simone Almeida y Mallmann, María Izabel, *Mercosur 21 anos. Maioridade ou maturidade?*, Curitiba: Appris, pp. 187-207.

Mazzeo, Mario (2013) *Almagro. Una trayectoria política singular*. Montevideo: Trilce.

Moravcsik, Andrew (1993) “Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining” en Evans, Peter; Jacobson, Harold; Putnam, Robert, *International Bargaining and Domestic Politics*, (Eds.) Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press, pp. 3-42.

Onuki, Janina (2011) “Antes do fim, um recomeço: as retomadas das negociações União Européia-Mercosul” en Cerqueira Filho, Gisálio (Org.) *Sulamérica. Comunidade imaginada, emancipação e integração*. Niterói: FOMERCO-Editora da UFF, pp. 193-

Porzecanski, Roberto (2010) *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*, Montevideo: Random-House Mondadori.

Putnam, Robert (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games,” en *International Organization* 42:427-460.

Ribeiro, María Clotilde Meirelles (2009) *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador, EDUFBA.

Silva Pucci, Adriano (2010) *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Singer, J. David (1982) “The Level of Analysis Problem in International Relations” en: Knorr, Klaus; Verba, Sidney, *The International System. Theoretical Essays*, West Port, Connecticut: Greenwood Press.

Soler, Lorena (2012) *Paraguay. La larga invención del golpe. El stronismo y el orden político paraguayo*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Vigevani, Tullo (2005) “Historia da integração latinoamericana: MERCOSUL e questões subnacionais” en Wanderley, Luis Eduardo; Vigevani, Tullo (Eds.) *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, São Paulo: EDUC, pp. 25-129.

Fuentes y documentos oficiales

Ministerio de Desarrollo Social (2007) *Políticas de integración de frontera: “Espacio de vida diverso y complejo”*. 2º Seminario Taller. Rivera: MIDES-Dirección Nacional de Coordinación Territorial

Ministerio de Relaciones Exteriores (2013) *Intervención del Dr. Luis Almagro, Ministro de Relaciones Exteriores*. 15 de enero de 2013. Disponible en: www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio

Acceso en Agosto 30, 2014.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Memorias anuales. Disponibles en: www.presidencia.gub.uy/transparencia/memoria-anual/enlacesministeriorelacionesex

Ministerio de Industria, Energía y Minería. Memoria Anual 2010, 2011, 2012, 2013. Disponible en: www.miem.gub.uy/institucional/getion/memorias-anuales

Artículos de prensa

“El nuevo presidente del BID y el sorpresivo voto uruguayo,” *En Perspectiva*, 28 de julio de 2005.

“Interés de Uruguay en el Pacífico encuentra escollo”, *El País* (Montevideo), 26/05/2013, disponible en www.elpais.com.uy

Acceso 4/08/2014.

Revista Políticas. Disponible en www.presidencia.gub.uy

La Diaria. Disponible en: www.ladiaria.com.uy

Observatorio de la Política Exterior de Uruguay (OPEU). Informes 269, 278,279, 284, 294, 304, 329, 331, 335, 336, 342. Disponible en: <http://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/>