

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**POLÍTICA EXTERNA E INSERÇÃO INTERNACIONAL REGIONAL
URUGUAIA**

Vicente Weber

**PORTO ALEGRE
DEZEMBRO/2009**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

VICENTE WEBER

**POLÍTICA EXTERNA E INSERÇÃO INTERNACIONAL REGIONAL
URUGUAIA**

Trabalho elaborado como requisito
parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Relações
Internacionais, Faculdade de
Ciências Econômicas – UFRGS.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**PORTO ALEGRE
DEZEMBRO/2009**

Agradecimento

Celso, Marli, Ismael, Daniel, Mirella. E aos familiares, professores, colegas e amigos que tiveram participação, direta ou indireta, nesta graduação.

SUMÁRIO

1. Introdução	p. 5
2. Bases da Inserção Internacional Uruguaia	p. 9
2.1. O modelo uruguaio de inserção	p. 9
2.2. Revisão histórica da inserção regional uruguaia	p. 13
2.3. Política externa e inserção no pós-regime militar	p. 16
2.4. Política externa e inserção uruguaia com a Frente Ampla na presidência	p. 20
3. O Mercosul para o Uruguai	p. 27
3.1. Criação do bloco e primeiros resultados	p. 27
3.2. Crise de 1999 e recuperação do bloco	p. 34
3.3. Negociações de TLC com os EUA e reflexos nas relações com o bloco	p. 38
3.4. O caso das “papeleras”	p. 41
4. Arenas múltiplas da inserção uruguaia	p. 45
4.1. Unasul, IIRSA e Cúpulas Ibero-Americanas	p. 45
4.2. Comunidade Andina e relações com Estados Unidos (Alca e TLC)	p. 49
4.3. Novas relações bilaterais entre Uruguai e Chile	p. 54
5. Conclusão	p. 58
6. Dados Bibliográficos	p. 62

1. INTRODUÇÃO

A questão que será investigada neste trabalho é a descrição e análise das relações e da inserção do Uruguai regionalmente a partir da sua redemocratização. O trabalho inicia sua análise em 1984, ano das negociações do Pacto do Club Naval, que legitimou a saída institucional dos militares e a sucessão do poder para os civis, e também das primeiras eleições do novo período democrático, e termina em 2007. A escolha de 2007 como ano limitador da análise se explica por questões de distanciamento histórico do trabalho presente, o que rende maior segurança na análise e uma maior e mais variada quantidade de material menos afetada por ânimos correntes. Aparece como exceção a esta limitação da análise em 2007 o caso da Unasul, formalizada em maio de 2008. Esta exceção apresenta-se por se tratar a Unasul de uma evolução da anterior Comunidade Sul-americana de Nações, estabelecida em 2004.

O objetivo central do trabalho é investigar como o Uruguai pensou e implementou sua inserção internacional ao nível regional americano após o período militar. Os objetivos específicos do trabalho são: (i) descobrir as importâncias relativas dadas às diferentes formas de inserção no âmbito indicado, como processos de integração, relacionamentos bilaterais e iniciativas de cooperação; (ii) verificar a existência ou não de um posicionamento pendular do Uruguai; (iii) verificar a existência de uma possível combinação de estratégias e descrevê-la em caso positivo.

O presente trabalho aparece diante da constatação da pequena importância relativa dada aos sócios menores do Mercosul nas análises acadêmicas de política externa. Diante disto, aparece o Uruguai, país de importante tradição democrática e de significativa participação na criação e evolução do Mercosul, principal processo de integração na região, e este trabalho pretende analisar a estratégia de inserção internacional da política externa deste país. Aparecem nesta análise as possibilidades surgidas no contexto regional e as escolhas tomadas pelo país a partir de sua redemocratização.

Em uma análise sobre as opções de inserção internacional para o governo progressista uruguaio, Clemente (2007) aponta a recorrência da prática da análise das opções de inserção internacional no Uruguai. A autora aponta já em 1943 a atitude do chanceler uruguaio José Serrato de reunir especialistas para integrar uma Comissão de Estudos do pós-guerra na busca de insumos para a formulação de uma nova política

externa. Este tipo de reflexão com a finalidade de encontrar o melhor tipo de inserção para um determinado país seria, então, necessário em contextos de grandes mudanças, os quais geram, também, grandes oportunidades. O ambiente atual é visto pela autora como propício para este tipo de reflexão, com a falta de reflexo da situação política mundial nas deterioradas instituições da ONU, a ascensão de países líderes do terceiro mundo e o crescimento das dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos. A reflexão reclamada deve, de acordo com a tradição evidenciada já em 1943, contar com os pontos de vista do setor acadêmico, dos grupos organizados da sociedade e dos órgãos de desenho e implementação de políticas. O exame da inserção internacional deve ser feito através de um conceito amplo envolvendo não apenas o comércio externo, mas também política internacional, direitos humanos, políticas educativas e culturais, meio ambiente e população.

No mesmo trabalho, Clemente chama a atenção para o incremento de importância que ganha a inserção internacional em um país como o Uruguai. Para Clemente a inserção internacional de um país pequeno não resulta somente de sua capacidade de formulação de política exterior e de estratégias adequadas. Na fase de transição que caracteriza o sistema internacional atual e seu movimento constante de composição e recomposição de equilíbrios resulta também, segundo Clemente (2007), de “seu poder negociador, de sua articulação com outros sócios para interagir com outras partes e, sobretudo, de seu conhecimento sobre as condições nas quais opera o sistema internacional para identificar as margens possíveis de ação e as janelas de oportunidade, geralmente escassas.” É ressaltada a importância da integração para o ganho de força e lembrada ainda a necessidade de serem considerados os fatores externos ao país na formulação de sua estratégia de inserção. Assim é possível tentar driblar a fraqueza do estado pequeno evidenciada por Holzamann Neves (2008) ao chamar a atenção para “(...) como é limitada a margem de manobra para um país com as características do Uruguai (pequeno mercado interno e grande dependência de insumos e bens de capital importados).” Evidencia-se, assim, a importância do tipo de reflexão pretendido pelo presente trabalho, ou seja, a análise das opções de estratégia de inserção que se apresentam e a estratégia utilizada pelo país em sua história, recente ou não, e que acaba por se tornar seu padrão.

Quanto a essa necessidade de análise das estratégias de inserção internacional passadas, Clemente (2007) chama a atenção, ainda no mesmo trabalho, para o fato de que o modelo de inserção internacional raras vezes surgirá de um ato fundacional, sendo, na

maioria das vezes, produto de um processo construído no tempo, como resultado de desenvolvimentos sucessivos que mantêm uma continuidade que marca certa estabilidade nas políticas. A inserção internacional é parte inseparável do modelo do país relacionando-se com a forma com que são situados os fatores internos na formulação das políticas externas e suas estratégias.

Diante da constatação anteriormente feita de que um ator de território e poder relativamente reduzidos, como o Uruguai, deve estar atento para as possibilidades de negociação e articulação com outros sócios, Carrau (2007) nos aponta um consenso no Uruguai sobre a necessidade da integração latino americana. Assim, o modelo ou o formato desta integração é o que entra em discussão. O presente trabalho, portanto, lidará com o estado da integração buscada pelo Uruguai, além das possibilidades percebidas para este país. Nestas possibilidades, no entanto, entrarão as relações com países que ultrapassam a identidade latino americana presente no consenso apontado por Carrau (2007), como os Estados Unidos, demonstrando a grande amplitude e o pragmatismo das análises uruguaias que, ao mesmo tempo, pode ser visto como um sinal da importância deste assunto para a política externa do país estudado.

Parece importante ter como base para levar adiante a análise pretendida os pressupostos colocados por Bizzozero (2007) para estudos de inserção internacional. Estes pressupostos atuam na forma de instruções para uma boa análise de inserção internacional. Segundo o autor:

“Un primer paso para tratar el tema de la inserción internacional del país consiste visualiar los mapas que surgen del siglo XXI, los escenarios posibles a partir de las tendencias visibles y de la evolución en las instituciones e ideas que propician las articulaciones humanas que se van generando en los distintos espacios y regimenes. Un segundo paso para dilucidar los interrogantes referidos a la inserción del país consiste en preguntarse sobre el modelo de desarrollo que se busca y sobre las condiciones institucionales y humanas que podrían hacer factible il mismo. Un tercer escalón es la definición de políticas en los distintos ámbitos de las relaciones externas del país, lo cual implica tomar decisiones y articular diferentes dimensiones (política, econômica, social en diferentes ámbitos (mundial, global, internacional, regional). De esta manera, el debate sobre la inserción internacional de un país deja de estar confinado em la economía y a la esclusiva orientación del Estado en matéria de instrumentos para la “inserción competitiva”, para ubicarlo en el ámbito de las relaciones internacionales (políticas, económicas y sociales). (BIZZOZERO, 2007, p. 20)

O trabalho foi desenvolvido através da análise de material primário e secundário. Basicamente foram trabalhados documentos oficiais do governo uruguaio e dos processos de integração dos quais o país participa, principalmente de forma indireta, notícias disponíveis em jornais, além de trabalhos acadêmicos buscando uma ênfase em autores nacionais uruguaio, mas não deixando de lado visões externas ao país. A priorização de autores uruguaio mostra-se útil quando, mesmo não falando diretamente do Uruguai, apresentam a visão acadêmica do país do contexto internacional e refletem a opinião da população do país em estudo da qual os acadêmicos não estão isolados.

2. Bases da Inserção Internacional Uruguaia

Neste capítulo, busca-se uma explicação das bases teóricas e históricas da inserção internacional uruguaia. Assim, a primeira parte do capítulo dá explicações de caráter geral sobre a formação do modelo uruguaio através de breve análise de princípios formadores desse modelo e de alguns movimentos de idéias que circularam no país. Na segunda parte do capítulo é feita breve passagem pelos fatos históricos que moldaram a política externa uruguaia. Na terceira parte do capítulo são vistas as posturas do país no pós-regime militar até o momento que antecede a chegada de Tabaré Vasquez à presidência em 2005. Esta chegada da esquerda, que representa a quebra do tradicional bipartidarismo blanco - colorado no poder é analisada na quarta e última parte do capítulo.

2.1. O modelo uruguaio de inserção

Em uma definição simples de inserção internacional, Lincoln Bizzozero diz que:

“La inserción “internacional”, que es la acción y efecto de insertar, es decir incluir una cosa en otra implica de parte del sujeto que realiza la misma – em este caso la comunidad política de los habitantes del territorio – un conjunto de decisiones. Esas decisiones atañen a la acción en si, la dirección de la misma y hacia donde va dirigida, por lo que la inserción de un país que se define a partir de su política exterior, estará delimitada por los propios contextos estructurantes.” (BIZOZERO, 2007, p. 17)

Por se tratar o Uruguai de um país pequeno com recursos e tamanho limitados, a inserção internacional aparece como tema de grande importância no Uruguai como chama a atenção Clemente (2007). O exame da inserção internacional deve ser feito, para ela, através de um conceito amplo envolvendo não apenas o comércio externo, mas também política internacional, direitos humanos, políticas educativas e culturais, meio ambiente e população. O modelo de inserção internacional raras vezes surgirá de um ato fundacional, sendo, na maioria das vezes, produto de um processo construído no tempo, como resultado de desenvolvimentos sucessivos que mantêm uma continuidade que marca certa estabilidade nas políticas. A inserção internacional é parte inseparável do modelo do país relacionando-se com a forma com que são situados os fatores internos na formulação das políticas externas e suas estratégias.

A autora lembra que a inserção internacional remete a um marco maior constituído pelo marco internacional e os marcos intermediários. Na atual estruturação internacional por blocos, as regiões assumem o papel de espaços de articulação onde pesam muito as condições geopolíticas. São geradas assim oportunidades e limitações variando em função do tamanho do estado e dos impactos da conjuntura. Na fase de transição que caracteriza o sistema internacional atual e seu movimento constante de composição e recomposição de equilíbrios, Clemente (2007) destaca o aumento da importância da inserção internacional para países pequenos como o Uruguai. Carrau (2007) aponta a ligação desta importância aumentada da inserção na definição do futuro do país com mercados internos reduzidos e dependência de exportações. Neves também chama a atenção para a questão de “... como é limitada a margem de manobra para um país com as características do Uruguai (pequeno mercado interno e grande dependência de insumos e bens de capital importados)” (NEVES, 2008, p. 24)

A análise do cenário internacional tem importância para o Uruguai, segundo Arocena (2005), devido à subordinação externa do país, ou seja, o alto endividamento externo uruguaio, e devido à dependência uruguaia de frágeis mercados de exportação. O autor cita o fato, exemplificando a questão, de que boa parte da recuperação econômica inicial do governo Tabaré Vasquez se baseou na boa conjuntura internacional. Além disso, Arocena (2005) coloca as relações internacionais com um peso muito importante para o Uruguai devido ao seu estado de pequeno país periférico, altamente endividado e, principalmente, dependente de forças produtivas com escasso valor agregado de conhecimentos e qualificação, onde o investimento é historicamente baixo.

Neves explica, ainda em seu trabalho de 2008, como funciona o sistema de tomada de decisões em política externa no Uruguai, o que ajuda na melhor compreensão da política de inserção uruguaia em si:

“As decisões e a execução da Política Exterior do país são responsabilidades do poder executivo, ou seja, Presidente da República e Ministério das Relações Exteriores, além da eventual participação do Conselho de Ministros. Porém, muitas vezes, as decisões de Política Externa requerem autorização legislativa. O poder legislativo tem, ainda, a possibilidade de desaprovar a Política Exterior, e dependendo da situação, solicitar a renúncia do Ministro de Relações Exteriores. Dessa forma, procurou-se estabelecer um sistema dotado de mecanismos que possibilitem que a Política Externa seja decidida e executada de acordo com os interesses do Estado, e não de acordo com as idéias e interesses do governo.” (NEVES, 2008, p 29)

Essa política deve, então, ser projetada e executada em função da paz sendo que a política de agressão viola a constituição e as Forças Armadas só podem ser empregadas em legítima defesa, ou de acordo com o Direito Internacional em conflitos onde a solução pacífica não foi possível. Esta política deve promover a integração social e econômica.

Podem ser procurados, então, princípios orientadores da política externa uruguaia que irão refletir na sua política de inserção externa. Hector Gross Espiell apresenta como princípios universais da Política Externa do Uruguai: a integração; a defesa da paz; a solidariedade; o repúdio a agressão, à guerra e ao uso ilícito da força; a necessidade de resolução de conflitos por meios pacíficos; o repúdio à xenofobia e a qualquer discriminação baseada em motivos raciais, religiosos, ideológicos, econômicos e sociais constituem-se em elementos prioritários da diplomacia uruguaia. Partindo desses princípios, e tendo em vista o prestígio internacional do Uruguai, consequência da sua realidade e tradição democrática, do respeito aos Direitos Humanos, quebrado temporariamente durante o período militar, da qualidade de vida da sua população e da sua estabilidade econômica, o país adquire projeção internacional maior que a resultante somente da sua população, do seu território, da sua demografia e de seu poderio militar e econômico (ESPIELL, 2005 p. 145-149 *apud* NEVES, 2008 p. 28).

A afirmação de Neves vai de encontro com a de Clemente (2007) que afirma que países como o Uruguai têm sua inserção internacional resultante não somente de suas capacidades de formulação de política externa e de estratégias, mas também de seu poder negociador, de sua articulação com outros sócios e do seu conhecimento sobre as condições do sistema internacional. O país poderá, a partir daí, identificar margens de ação e janelas de oportunidade para fazer uso efetivo das características acima mencionadas.

Pode-se notar, também, uma ligação dos princípios que orientam a política externa uruguaia com a identidade do povo. Juan Jose Arteaga busca por diretivas do modelo de inserção adotado pelo Uruguai em trabalho que lida com esta identidade do povo. Arteaga (2007) trabalha a importância do imaginário histórico para a inserção internacional uruguaia. De olho na inseparabilidade entre passado e presente, e tendo como ressalva que os fatos históricos não chegam a nos em estado puro, o autor busca a medida em que a imagem do passado que se projeta no presente influi sobre as opções de inserção internacional do país.

O autor chega, então, a três linhas, que ele chama de imaginários. A primeira é gestada por três séculos de colonização hispânica, apóia-se em traços e valores comuns à

região, e mostra-se a mais ambiciosa tendo sua idéia-força na busca de uma identidade perdida. Chamado latino americanista, esse imaginário tem parte de sua construção na imagem dos heróis do período de lutas de independência em princípios do século XIX (Bolívar Artigas e San Martín) e acaba perdendo um pouco de força com a fragmentação e o exercício de políticas de diferenciação e enfrentamento na região. Com a publicação de “Ariel” em 1900, do autor uruguaio José Enrique Rodó, a juventude americana será sacudida e a consciência hispano-americana será despertada. A perda desta identidade tem, para alguns analistas, culpados britânicos no século XIX e estadunidenses no século posterior. O Uruguai aparece neste imaginário como um estado de uma nação maior. A Alalé de 1960 e a Aladi de 1980 seriam um princípio de concretização desta linha.

O segundo imaginário apontado por Arteaga (2007) divide os três séculos de colonização hispânica com o latino americanismo e tem sua base no vice-reinado do Prata. José Artigas aparece como figura-chave desse imaginário para argentinos e uruguaios pela proposição do federalismo, garantindo a unidade e conservando as autonomias, criticando, também, o centralismo de Buenos Aires e o expansionismo luso-brasileiro. Este último lembrete surge tendo em vista que a identidade orientalista uruguaia gera uma má opinião de seus vizinhos.

Assim, o revisionismo inspira-se na Pátria grande vice-reinal e expressa a defesa do federalismo e sua contrapartida o caudilhismo de origem rural e provincial. Apesar de esse imaginário ter ganhado força no Uruguai primeiramente entre os historiadores nacionalistas, foram aparecendo críticas a essa posição no sentido da necessidade de uma busca por alianças pela conveniência, excluindo-se quaisquer romantismos inférteis, as quais são rebatidas por uma defesa da Bacia do Prata como contexto do qual o país não deveria se afastar. Esse contexto acabaria por coincidir, grosso modo, com o Mercosul que, apesar de ser iniciado através da aproximação argentino-brasileira para somente em um segundo momento Uruguai e Paraguai serem convidados, acaba, na análise de “duração longa”, adquirindo dimensão histórica, recuperando o território vice-reinal fragmentado com a independência e superando a barreira do conflito luso-espanhol somente com a entrada dos sócios menores.

Por último, o terceiro imaginário se define em fins do século XIX e início do XX vendo viabilidade na confiança uruguaia em suas próprias forças. Com a chegada do Battlismo ao poder têm-se uma política exterior mais pró-ativa e propositiva que busca a afirmação da diferenciação e da originalidade uruguaia no contexto latino americano. Por

aí que o Battlismo, através das figuras de José Battle, Ordoñez e Baltasar Brum, expressa sua dupla vocação internacionalista e pan-americanista. Vocações estas que foram expressas inicialmente através das propostas de arbitragem obrigatória formulada por Battle na 2ª Conferência de Haia em 1907 e de solidariedade americana proposta por Brum como chanceler e como presidente. Aparece como fator importante na criação desse imaginário a influência da forte emigração europeia para o Uruguai nessa época além da consciência da necessidade de autonomia frente às anteriores ingerências dos vizinhos. Deste pan-americanismo aparece, após lento desenvolvimento, o projeto Alca que, para o autor, acabou sepultado na Cúpula de Mar Del Plata em 2005.

2.2. Revisão histórica da inserção regional uruguaia

Parece de vital importância para a compreensão do sistema uruguaio que seja visto o papel do bipartidarismo, que durante tanto tempo imperou na política uruguaia, já que o movimento político interno reflete de forma direta nas escolhas de política externa. Os nomes dos partidos, Blanco e Colorado, derivam das cores utilizadas para diferenciação entre inimigos durante a Guerra Grande de 1839 a 1852. Historicamente, além do bipartidarismo, o sistema uruguaio se baseava no paternalismo e no estado de bem estar. A rotação dos partidos, no entanto, só se iniciou em 1958 sendo o sistema classificado como de partido dominante até aí com o partido colorado vencendo todas as eleições.

Pode ser apontada uma relação privilegiada dos Colorados com o poder institucionalizado desde a Guerra Grande até fins do Século XIX. Neves (2008) nos mostra os Colorados defendendo um modelo mais modernizador, imitando, em linhas gerais, o modelo europeu. O autor aponta, também, uma identidade cosmopolita e um estilo de política mais contratual. Estas observações são feitas em comparação com os Blancos que agem com desconfiança quanto ao poder institucionalizado, no caso os Colorados, defendendo um modelo modernizador mais seletivo e auto-regulado. Neves aponta, ainda, um estilo político mais romântico e a associação com o estilo rural e, conseqüentemente, uma índole mais localista do que cosmopolita.

È importante para a manutenção do bipartidarismo e das maiorias eleitorais dos partidos tradicionais a instituição do Doble Voto Simultâneo em 1910 e a Lei de Legendas. Os partidos tradicionais se caracterizavam como policlassistas, pois a construção das classes sociais foi posterior à consolidação dos partidos políticos. Este policlassismo torna

difícil uma boa diferenciação e classificação nas ideologias dos partidos, mas de forma geral o Partido Colorado é visto, até fins da Segunda Guerra Mundial, como uma versão uruguaia dos partidos Liberais da América Latina. Dessa forma este partido pode ser considerado o mais apto a ser apontado como partido da classe dos trabalhadores. Por seu lado, os Blancos assumiram o papel de partido conservador.

No fim da década de 1950 o sistema bipartidarista começou a ruir com a nova dinâmica do comércio mundial e a incapacidade do setor agro-exportador de continuar financiando a prosperidade. “A crise do bloco de poder distanciou o setor agro-exportador da pequena burguesia. Essa “aliança” havia sido fundamental para a estabilidade do sistema durante a primeira metade do século XX” (NEVES, 2008, p. 35). Começam a ser contestados os partidos tradicionais pela maioria da população que, depois de vê-los como construtores da democracia e da riqueza do país, culpa-os pelo declínio e deterioração do modelo de desenvolvimento durante a crise que se estende até o fim dos anos 1960.

Por esse momento, em uma macro-periodização, pode ser visto um momento unificador a partir dos anos 1950 que se materializa em processos de integração comercial e política tendo como chave desde formas retóricas ou comercialistas de integração até as perspectivas políticas, energéticas e infra-estruturais como aponta Larrechea (2007). Historicamente a política exterior uruguaia é caracterizada por uma tensão entre a tendência “resistente”, associada a Luis Alberto de Herrera e parte da esquerda, e a “universalista”, associada ao universalismo de Jose Battle Ordonez e Baltasar Brum junto com partidos tradicionais de esquerda.

A crise dos anos 1960 e a identificação com os excluídos da Guerra Fria terá como resultado um fortalecimento da aproximação com os países da região segundo Neves (2008). Esta busca pela integração, já citada anteriormente como um dos princípios norteadores da ação externa uruguaia, só aparece de fato a partir da década de 1960, pois antes disso o Uruguai se sentia mais próximo, e buscava aumentar essa proximidade, dos padrões europeus. Contribuía para o isolamento a rivalidade entre Brasil e Argentina.

Mostra-se importante neste momento trazer para a análise o papel das organizações de trabalhadores e empresariais. Em meados da década de 1960 ocorreu o processo de unificação dos sindicatos de trabalhadores com a fundação da CNT - Convención Nacional de Trabajadores - marcando o fim de décadas de dispersão e fragmentação. Por essa época surge, também, no quadro da crise a Frente Ampla em 1971. Esta reunião de partidos de esquerda surge com uma ideologia marxista e a movimentação da esquerda uruguaia, junto

com a organização dos trabalhadores, vai ser vista como uma das causas para a mobilização dos militares para a tomada do poder.

Já pelo lado dos empresários, a Câmara de Industrias del Uruguay é quem exerce a representação do setor junto à sociedade e ao governo. Criada no ano de 1898, a Câmara de Industrias del Uruguay representa o setor industrial do país com o objetivo de promover interesses e desenvolver a indústria nacional além de estimular o desenvolvimento manufatureiro. Participa ativamente das negociações comerciais internacionais para orientar, relacionar e facilitar a inserção de seus sócios nos mercados internacionais. A CIU Auxilia seus associados na internacionalização e procura desenvolver a integração das cadeias produtivas no Mercosul demonstrando, através das suas ações, uma forte inter-relação com o estado uruguaio. Assim, as grandes empresas participam da definição das políticas econômica e comercial e a maioria das câmaras empresariais apóia incondicionalmente os governos, excetuando-se o governo de esquerda de Tabaré Vasquez.

Com o golpe de Estado de 1973 e a implantação de uma doutrina de segurança nacional o Uruguai passou por um período de isolamento diplomático no Sistema Internacional sendo restringida, ainda, a inclinação integracionista. Como uma de suas particularidades frente às outras ditaduras latino-americanas do período, a ditadura militar uruguaia esteve privada no campo externo de uma política ativa, que viesse a exigir grandes mudanças quando do retorno à democracia. Pode ser visto aí um movimento no sentido de um continuísmo nas linhas tradicionais de atuação da diplomacia uruguaia mesmo com a tomada do poder pelos militares. Bizzozero aponta que neste período “las políticas económicas ensayadas por el régimen autoritário repercutieron en la inserción de Uruguay en el mundo. Todas ellas estuvieron caracterizadas por la apertura de la economía, la apuesta a la inversión extranjera, la búsqueda de las ventajas comparativas” (BIZZOZERO, 2007, p. 19). Como resultado disto, pode ser apontado “(...) la reestructuración del setor bancario y el potenciar al país como plaza financiera en la región; la vinculación y mayor dependência de la moneda nacional con el dólar; y por ultimo, un aumento em las fuentes de financiamiento externo de la economía en especial las del sector publico” (BIZZOZERO, 2007, p. 19).

Os trabalhadores rechaçaram a tentativa militar de criar um sindicalismo tutelado e os sindicatos não puderam desenvolver suas atividades de 1975 até 1980 quando a população votou pelo fim do governo autoritário. Apesar de poucos sindicatos

conseguirem retomar atividades imediatamente, eles tiveram papel ativo na mobilização política para a vitória oposicionista no plebiscito democratizante.

Em 1983 o movimento sindical é rearranjado através do encontro de 47 associações que se intitularam Plenário Intersindical de Trabajadores, nascido fora do marco legal dos militares. Sua comemoração do primeiro de maio transformou-se na primeira grande manifestação contra a ditadura e junto com outros atores o PIT promoveu outras manifestações no mesmo ano.

Em janeiro de 1984, o PIT teve êxito em uma grande paralisação geral e no mês de maio passou a se chamar PIT – CNT adotando o estatuto e recuperando os bens do CNT. Ainda em 1984 o PIT – CNT participou das negociações do Clube Naval. “Os sindicatos recuperaram, desse modo, o seu perfil histórico de lutas vinculadas aos grandes temas políticos nacionais” (NEVES, 2008, p. 41). Tornou-se força de oposição à política econômica neoliberal do governo e as violações dos Direitos Humanos pelos militares. No entanto, os pesquisadores apontam a perda da característica dos sindicatos uruguaios de abraçar a grande massa trabalhadora, estando hoje somente representados funcionários públicos e certos grupos de assalariados industriais.

A transição democrática na década de 1980 recuperou a imagem do país a política exterior iniciada no período foi “muito mais ampla em sua agenda, muito mais intensa em seus eixos de negociação, muito mais disposta a lançar iniciativas em círculos sub-regionais, regionais e até globais” (ANTÓN, 2005, p. 109 *apud* NEVES, 2008, p. 31). Exemplo disso foi ter sediado a Conferência Geral do Gatt que deu início à Rodada Uruguai e posterior criação da OMC.

2.3. Política externa e inserção no pós-regime militar

Com a volta a democracia é esperada a volta à normalidade nas relações políticas internas e externas. Apesar do já apontado continuísmo em algumas linhas tradicionais de atuação da política externa uruguaia, restam alguns princípios a serem restaurados, principalmente o respeito aos Direitos Humanos.

As relações entre a consolidação democrática uruguaia e a sua política exterior são analisadas por Lilian Ferro Clérico (2007). A autora considera em seu trabalho somente o período de volta a democracia e observa que esse retorno traz de volta, também, os princípios diretores da política externa uruguaia, sendo estes a defesa da soberania estatal,

o princípio da não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, a defesa dos direitos humanos e o cumprimento de boa fé dos compromissos internacionais. Quanto aos princípios e processos do governo democrático, têm-se com a democratização uma ampliação do número de atores públicos e privados que participam do processo de tomada de decisão, que se torna, também, mais complexo.

Na agenda de inserção internacional do país aparece a continuidade de eixos temáticos. Entre estes aparece a reputação de bom pagador junto a organismos internacionais de crédito, o pertencimento e o compromisso com o Mercosul desde 1991 e as negociações para a formação da Alca, desde 1994, as relações bilaterais com Cuba e Eua, e a participação em operações para a manutenção da paz da ONU. Como particularidade, o Uruguai não conseguiu recuperar sua posição internacional de prestígio em temas com respeito aos direitos humanos. A reinserção democrática enfrenta também as mudanças provenientes da globalização e do fim da guerra fria, os quais devem ser lembrados na formulação de estratégias para o país.

O Partido Colorado foi o grande vencedor das eleições de 1984 ficando com a presidência, com Julio Sanguinetti, e levando quase metade das cadeiras das casas legislativas. É apontado o movimento nas esquerdas de aumento dos setores social-democratas tomando o lugar dos setores comunistas, até então majoritários na Frente Ampla (Neves, 2008).

Com o primeiro governo democrático (1985-1990) do Partido Colorado, é necessário que se inicie o processo de transição do burocrático autoritário como mostra Clérico (2007). O período ditatorial acabou com o prestígio internacional justamente decorrente de sua estabilidade democrática e faz-se necessária a aproximação de uma política externa funcional de uma reinserção internacional. Com a retomada da institucionalidade tem-se no Uruguai uma grande legitimidade junto ao povo reforçada por amplos consensos entre atores governamentais e não-governamentais. Apesar da fragilidade visível nos países recém redemocratizados da região, presenciou-se na mesma um forte ativismo caracterizado pela capacidade de concertação de seus governos que criam vários mecanismos políticos para oferecer alternativas ao poder hegemônico da região.

Nas relações bilaterais com os Estados Unidos não é visível uma grande sintonia nesse primeiro governo democrático, mesmo porque a recente administração Reagan distribuiu apoio às ditaduras militares de direita. Retornam as boas relações com a Europa,

obstaculizadas durante o período militar devido às questões de direitos humanos, renovam-se as relações com a União Soviética, restabelecem-se relações com a Venezuela, com Cuba e com a China ao mesmo tempo em que são rompidas as relações com Taiwan.

No âmbito econômico-comercial de sua política exterior, o Uruguai adere ao livre-comércio participando ativamente das discussões acerca do protecionismo dos desenvolvidos. Regionalmente atua através da Aladi e com seus vizinhos pelo Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica de 1985 e do Protocolo de Expansão Comercial assinado com o Brasil em 1986. Surge no período o uso da expressão “política de estado” no sentido de não diferenciar partidos nem governos para se manter. É muito interessante a existência desta política de estado no período já que esta significa um esquecimento temporário da consolidada separação bipartidária entre Blancos e Colorados na busca pela reconstrução da democracia e do antigo prestígio internacional do Uruguai perdido durante a ditadura.

Para o período de 1990 até 1995 chega ao governo o presidente Lacalle, do partido Nacional (Blanco) com uma transição democrática completa e em um contexto interno de um modelo de desenvolvimento com fundamentos neoliberais. Seu governo decide fazer parte de um processo de integração denominado “regionalismo aberto” constituindo o Mercosul, o projeto mais importante de sua inserção internacional. Ao fim de seu governo, Lacalle participou da primeira Cúpula das Américas em Miami em 1994 onde, junto com o presidente chileno demonstrou interesse na proposta da Alca, que terminaria por ser sepultada na Argentina em 2005.

Na política de defesa nacional têm-se a aproximação cooperativa com os países vizinhos, em temas comuns como o narcotráfico e o contrabando, o que foi possível graças às mudanças no ambiente internacional como o fim do conflito leste-oeste e a instalação do Mercosul (Clérico, 2007). Segundo Neves (2008), o interesse de Lacalle no Mercosul explicava-se, além dos motivos geopolíticos, no fato do processo ir de encontro com as suas idéias econômicas liberais. Esta observação é feita tendo em vista que seu governo promoveu ações de desregulamentação na economia, ajuste fiscal e privatizações, ou seja, alinhando-se com os governantes latino-americanos adeptos das idéias do Consenso de Washington.

Em uma coalizão entre os Partidos Blanco e Colorado, Sanguinetti volta à presidência em 1995 para permanecer até 2000. Clérico (2007) observa no período uma acentuação no processo de globalização o que acaba diminuindo espaços de manobra para

o Uruguai, em boa parte devido ao seu tamanho reduzido. A inserção nesse período parte de uma perspectiva global tendo o Mercosul como ponto de arranque.

A temática prioritária do período é a econômica negociando-se com Chile e Bolívia a sua posição junto ao Mercosul, e com a União Européia o livre comércio entre os dois blocos. Os enfrentamentos entre os membros do Mercosul contradizem a assinatura em 1994 do protocolo de Ouro Preto que instituía a união aduaneira. A região enfrenta durante a presidência de Sanguinetti, ainda, a crise gerada pela desvalorização do real e o Uruguai acena com a possibilidade de um TLC com os Eua. Como ponto de fortalecimento do Mercosul, tem-se a adoção da negociação 4+1 com os Eua em detrimento do projeto Alca.

Jorge Batlle, do Partido Colorado, chegará ao poder em 2000 depois de apertada eleição em que os partidos Blanco e Colorado se uniram no segundo turno deixando a primeira força política do país novamente fora da presidência. Desta situação resultou uma difícil gestão para um presidente que não era visto como um articulador de grandes precedentes e que possuía maiorias exíguas. Para Caetano (2005) Batlle não correspondeu com o que se esperava dele, visto que, como já era figura política de destaque no país antes mesmo de chegar à presidência, expectativas foram criadas acerca de seu governo. É destacada a atuação interna do presidente no início de sua gestão no combate à corrupção.

Apesar de um sucesso inicial com a opinião pública o presidente Batlle acabou vendo sua coalizão quebrar em 2002 em decorrência da crise no Cone Sul e das chamadas “sete plagas”, onde entravam a aftosa, desequilíbrios monetários, crise financeira, desacomodação dos mercados internacionais, entre outros, e esta quebra acabou gerando dificuldades para a aprovação das propostas do governo. Ao final deste período, no entanto, os preços internacionais para o setor agropecuário melhoraram e o contexto externo começou a se tornar favorável à recuperação uruguaia.

A chegada de Batlle coincidindo com a crise em que o real se desvalorizava e a Argentina se esforçava na manutenção de sua paridade com o dólar resultou no fato de que o presidente teve que enfrentar uma mudança de atmosfera no Mercosul para Demasi, Rico e Rossal (2004). Os impulsos regionais diminuía enquanto as economias regionais enfrentavam problemas. O resultado foi a substituição dos projetos de abertura comercial e de acordos bilaterais pelas limitações encobertas e pelas barreiras não-tarifárias junto com a paralisação das negociações de acordos mais complexos.

Com a crise na Argentina entre o final de 2001 e início de 2002 os rumores de corridas bancárias foram freqüentes no Uruguai. Para enfrentar essas especulações e um

elevado déficit fiscal, o governo aumentou a quantidade de moeda em circulação o que acabou por resultar em alta taxa de inflação e uma escalada do risco-país. Esta crise foi superada graças a um feriado bancário e a posterior aplicação de políticas, que contaram com a colaboração da oposição, entre as quais estavam a desvalorização do peso e a conseqüente melhora da competitividade dos produtos uruguaios.

Após o período militar pode ser visto, de uma forma geral, o desenvolvimento de uma política exterior de estado no Uruguai que, ao se deparar com as crises do continente e o estancamento de negociações com a União Européia e na OMC, acabou vendo a estratégia bilateralista da potência hegemônica ganhar força após o fracasso da Alca, como aponta Larrechea (2007). Esta visão terá efeitos nos movimentos do Uruguai em sua busca pela maximização dos ganhos nas possibilidades, sul-americana e pan-americana, que se apresentavam.

2.4. Política externa e inserção uruguiaia com a Frente Ampla na presidência

No quadro da crise do fim da década de 1950 e início da década de 1960, a Frente Ampla iria surgir como um terceiro ator relevante, em 1971, reunindo correntes de esquerda de oposição como descreve Neves (2008). Constituía-se, dessa forma, como uma frente com uma ideologia claramente marxista além de possuir uma forte vinculação, também, com os movimentos estudantis e com a elite intelectual. Sua base eleitoral se encontrará nas regiões de maior modernização e desenvolvimento relativo da região. Para Arocena (2005), a Frente Ampla surgiu como uma espécie de “frente popular”, inspirada por antigas experiências e pela recente Unidade Popular da China, de composição muito variada abrangendo as forças de esquerda, a democracia cristã além de setores que cindiram com os partidos tradicionais.

Vão ser apresentadas propostas em um programa fundacional “antioligárquico e antiimperialista” de acordo com a já citada ideologia marxista. Aí aparecem a defesa de reformas estruturais que possibilitassem distribuição de renda, o fortalecimento do capital nacional em detrimento do externo, a reforma agrária e tributária, e a ruptura dos acordos com o Fundo Monetário Internacional. É colocada entre as propostas, ainda, a nacionalização do sistema bancário, o não pagamento da dívida externa e a estatização dos meios de produção (Neves 2007; Arocena, 2005).

O fim da ditadura e as negociações para a saída militar do poder são muito importantes no processo de fortalecimento da Frente Ampla. Em julho de 1984, nas

negociações do Pacto do Club Naval, que legitimou a saída institucional dos militares e a sucessão do poder para os civis, os militares foram obrigados a reconhecer a Frente Ampla. Isto aconteceu devido ao fato de os militares precisarem legitimar o acordo a que se havia chegado com o Partido Colorado, tendo em vista que o Partido Nacional (Blanco) havia se retirado das negociações.

No ano de 1989 vai ocorrer a cisão da ala de centro esquerda da Frente Ampla, dando origem ao Novo Espaço. As eleições de 1989 demonstram o esgotamento definitivo da matriz bipartidarista tradicional e formação de um sistema multipolar. A nova realidade eleitoral vai alterar, também, o mapa político partidário, definindo como os dois grandes blocos políticos ideológicos o bloco de centro-direita e o bloco de centro-esquerda. No mesmo ano de 1989, a vitória de Tabaré Vasquez nas eleições para a Intendência de Montevideú é considerada um marco como a primeira vitória relevante da Frente Ampla. Já nos anos 1990 o partido já se encontrava consolidado como partido único da tradição de esquerda no Uruguai.

Para as eleições do ano de 1994, a Frente Ampla operou o seu somatório com outros setores de esquerda para que esta esquerda pudesse estar coligada e fortalecida. Foi criada, então, uma coligação que iria adquirir maior importância ainda com o passar dos anos denominada Encontro Progressista – Frente Ampla. Os três grandes partidos têm praticamente um empate nessas eleições confirmando a tendência de um sistema tripartidarista. Os partidos tradicionais passam a ser identificados como partidos de direita enquanto há um esvaziamento de suas facções de centro-esquerda. “No ano de 2004, a coligação Frente Ampla – Encontro Progressista – Nova Maioria venceu as eleições. Pela primeira vez na sua história, o Uruguai elegeu um governo de esquerda, presidido pelo Dr. Tabaré Vasquez” (NEVES, 2008, p.39). Foi quebrada pela primeira vez a predominância dos partidos tradicionais uruguaios em 31 de outubro de 2004.

Este novo governo de esquerda no Uruguai se insere numa onda de governos de esquerda que chegaram ao poder na América Latina. Arocena (2005) aponta que as lutas contra as ditaduras foram herdadas e direcionaram-se contra o neoliberalismo. Este neoliberalismo entrou no continente durante e através da ditadura e deixou uma crescente desigualdade. Durante a década de 1990 foram aparecendo déficits democráticos e, com isso, ganharam impulso as forças de centro - esquerda. O Uruguai seguiu a tendência regional de fortalecimento das esquerdas através da Frente e Ampla e dos valores do Battlismo. O processo foi acelerado pela crise que chegou em 2002 e levou Vasquez à

vitória em 2004. Este movimento de esquerda transitou de uma “matriz estadocentrica” a outra “mercado-centricica” à medida que se inseriam precariamente em uma economia global baseada no conhecimento e no domínio financeiro.

O Batllismo pode ser caracterizado como uma característica excepcional uruguaia proveniente das administrações de José Batlle Ordóñez (entre 1903 e 1907 e, novamente, entre 1911 e 1915). O Batllismo designa, então, a corrente fundada por este dirigente do Partido Colorado; a construção do Estado de Bem-Estar uruguaio; e uma ideologia que ressalta, entre outras, as atitudes de solução pacífica dos conflitos, proteção social, diminuição das desigualdades e defesa da produção nacional e do emprego. Este Batllismo projetou, ao ver de Arocena (2005), o lento avançar das esquerdas uruguaias que culminaria na década de 1960.

“Éstas apoyaban gran parte de las reformas del batllismo, sus nacionalizaciones y sus estímulos a la industria, que democratizaban al país, ampliaban a la clase obrera y favorecían la sindicalización. Pero en la medida em que el batllismo perdía su impulso original, las izquierdas le reprochaban com énfasis creciente su intento de conciliar los intereses de los de abajo con los de arriba, su timidez ante el latifundio y el capital extranjero y lo parcial de su proceso de nacionalización. La pérdida de fuerza de esta corriente política limitaba tanto los avances sociales como sus respaldos económicos” (AROCENA, 2005, pg 149).

O programa fundacional de avanço gradual até a chegada a um socialismo de estado através da expansão sustentada do setor público acabou sendo substituído aos poucos pelas reivindicações típicas do batllismo. A esquerda teria se encontrado, então, com os princípios do batllismo e chegado, com isso, à presidência uruguaia.

O Uruguai estaria se encontrando também, ainda na visão de Arocena (2005), com o batllismo. Se de 1903 até 1959 o batllismo era uma constante, após a primeira vitória do Partido Nacional em 1959 gerou-se um lento afastamento desses princípios. As eleições de 1989 com a vitória do Partido Nacional, marcada por diretivas neoliberais, também apontam nesta separação. A esquerda uruguaia conseguiu, na visão do autor, fazer reaparecer o Uruguai batllista. Os anos pós-ditadura, em sua maioria de governo Colorado, são vistos como de diminuição do papel do estado na economia e na sociedade em geral, desencontrando-se o batllismo do seu partido de origem.

A exemplo do que ocorreu no Brasil com a chegada de Lula à presidência, o Uruguai de Vasquez não correspondeu aos temores de desencadeamento de crises pela chegada de um partido de esquerda ao poder. Durante a campanha presidencial, o anúncio

de Daniel Astori como ministro da Economia deu garantias de certa continuidade para o governo Vasquez em relação ao seu predecessor. Ao mesmo tempo, os discursos de Vasquez foram se abrandando e saindo de uma posição “estadocentrica”. Junto com Vasquez chegou certo otimismo ao país e, mais uma vez assemelhando-se ao Brasil de Lula, o bom contexto internacional de aumento dos preços internacionais de alguns bens primários trouxe também o aumento das exportações e algum alento econômico junto com o crescimento da produção e dos investimentos na América Latina. Após fracassarem na sua tentativa de instalar um modelo de desenvolvimento e de sociedade completamente diferentes, as esquerdas acabaram chegando ao poder com outras influências e o fenômeno de sua ascensão se explica mais pela refuta ao Consenso de Washington e suas conseqüências do que pela originalidade e pela atração de suas propostas.

Em meio à chegada de uma nova posição ao governo em 2005 poderia ser esperado um caráter transicional da política exterior para mostrar oposição e para manter a coerência com as críticas feitas ao governo anterior. A influência da liderança presidencial, no entanto, foi mantida enquanto foram estabelecidas novas prioridades, novas alianças, e um novo estilo. Larrechea (2007) aponta que, no contexto regional, o Mercosul aparece como um processo em crescente articulação política, sendo mais do que apenas um fórum diplomático regional, e contendo dentro de si importantes linhas de aliança estrutural do Cone Sul. Ao mesmo tempo, a agenda de relacionamento do Mercosul constitui oportunidade histórica que depende de uma conclusão exitosa da rodada Doha.

O forte apego jurídico e às regras de direito, o compromisso com a solução pacífica de controvérsias, a defesa do fortalecimento institucional do Mercosul e o apoio ao fortalecimento e reforma das Nações Unidas são constantes da política exterior democrática que se conservam do governo Battle para o governo Vasquez. Testemunhou-se, também, a adesão ao G-20 e a priorização de relações bilaterais com Rússia, Alemanha, França Itália, Espanha e Eua além de Argentina, Brasil e México no nível regional. Regionalmente houve a crítica ao Brasil e à Argentina no Mercosul, o incremento de investimentos e relações bilaterais com o primeiro e a deterioração de relações com a segunda, além do convite feito a México e Venezuela para integrar o Mercosul e a manutenção do estreitamento com os Estados Unidos, embora em medida menor do que os boatos sobre as possibilidades para essa relação.

Em trabalho onde procura entender como se dão as tomadas de decisão no âmbito de política externa no Uruguai, Luzuriaga (2007) analisa quem define as opções de

inserção internacional e quão livre é o presidente - Tabaré Vasquez no período analisado - para processar uma decisão atuando no sistema político. É lembrado que no Uruguai, de acordo com normas constitucionais, a estrutura decisória de política internacional fica reservada às figuras do Presidente da República, como chefe de estado e de governo, do Ministro de Relações exteriores, como segundo representante natural do estado, e do Poder Legislativo, com um papel de codecisor e de controlador e fiscalizador da política exterior executada pelo Poder Executivo.

São apresentadas, então, três singularidades do período sobre as quais se apóiam as respostas para essas questões. A primeira singularidade apresentada se refere à falta de antecedentes da Frente Ampla na administração estatal e às dúvidas sobre o modelo de inserção internacional a ser posto efetivamente em prática. Este questionamento aparece devido às acusações feitas pela esquerda uruguaia ao governo Battle por romper uma suposta política de estado privilegiando as relações com os Estados Unidos em detrimento do Mercosul.

Uma vez estando a Frente Ampla no poder, viu-se um estreitamento de vínculos com os Estados Unidos, ao invés de uma revisão da política bilateral de aproximação, como resposta à do Mercosul e com os seus países membros. Aparece com esse estreitamento de relações a ratificação de um Tratado Relativo à Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, em 2005, o aprofundamento das relações comerciais com a possibilidade de assinatura de um TLC, em 2006, e a assinatura de um Acordo Marco de Investimentos e Comércio. Esse relacionamento se centrou na Comissão Conjunta Uruguai - Estados Unidos criada em 2002 no governo Battle.

A segunda singularidade refere-se à chegada ao poder de um partido com ideologia de esquerda, sendo esta singularidade reforçada pela idéia da coalizão de esquerda de que suas afinidades com os governos da região facilitariam o aprofundamento dos acordos de integração, basicamente Mercosul e Comunidade Sul Americana de Nações. A estratégia de inserção da Frente Ampla aparece desde o período eleitoral em uma aposta do Mercosul como processo de integração sub-regional a aprofundar e ampliar sendo, portanto, primeira plataforma de saída ao Sistema Internacional.

Em contexto de desentendimentos uruguaiois com as duas potências regionais aparece para o desenvolvimento do bloco a criação do Parlamento do Mercosul, além da ampliação do bloco, durante a presidência pró tempore uruguaia no Mercosul, sendo a entrada da Venezuela vista por Vasquez como equilibrador das assimetrias do bloco. O

presidente afirma ainda que a estratégia do Uruguai é converter-se em um fator de moderação dentro do Mercosul. Quanto ao “arco virtuoso”, formado pelas esquerdas governantes na região, o Uruguai acabou se envolvendo em atritos com os dois sócios maiores do Mercosul, criticando-os inclusive na Cúpula de Presidentes do Mercosul em 2005 por manejarem o bloco como um espaço bilateral.

A terceira singularidade põe-se sobre a chegada ao governo da Frente Ampla com maiorias parlamentares. Luzuriaga (2007) analisa os jogos de poder dentro do próprio bloco de governo e vê que Vasquez operou uma descentralização no processo de decisões, através de delegações diretas e da administração de posturas contrapostas dentro do próprio governo, o que acabou fazendo com que sua política exterior padecesse de fragmentação. No geral, o autor vê Vasquez e Astori, seu Ministro de Economia e Finanças, buscarem concretizar idéias pragmáticas a fim de explorar todos os cenários e aproveitar todos os mercados possíveis, o que se verifica nas boas relações com os sócios regionais e em pontes para colocação de produtos e atração de investimentos em várias frentes.

As maiorias parlamentares não geraram por si mesmas o entendimento político necessário para que imperasse a vontade do Poder Executivo o que exigiu de Vasquez tratativas diretas com líderes de forças políticas com representação parlamentar. A assinatura do Tratado Marco de Investimentos e Comércio com os Estados Unidos mostrou as dificuldades do governo para negociar decisões sobre inserção internacional dentro de sua base e com a oposição parlamentar.

O período analisado por Clemente (2007), 2005 a 2007, compreende duas presidências uruguaias pró-tempore do Mercosul e nesse período de análise a autora busca identificar a postura assumida pelo Uruguai no plano externo. Para Clemente, as opções de inserção são postas, então, separadas em duas vias básicas: a do ator solitário que faz uso de acordos bilaterais para se vincular a outros países e a do sócio de um conjunto maior que busca melhorar sua projeção mundial desse modo. O plano de governo intitulado “El Uruguay integrado” insere-se, desse modo, na segunda via apresentada e busca a inserção internacional através da região.

È ressaltada a questão da continuidade histórica da política externa com a assinatura do Tratado de Assunção de 1991 e até com eventos anteriores como a malograda tentativa de aproximação com países da região nos anos 1930 para a negociação dos produtos agropecuários com os britânicos. Com a posterior criação da Alalc se chegou a conceber a integração de Uruguai, Paraguai e Bolívia (Urupabol). É lembrada a importância do

movimento de idéias e valores no desenho da estratégia de inserção internacional através da região e o impulso para a integração latino-americana representado pelo marco conceitual do regionalismo aberto dos anos 1990.

Apesar da forte continuidade da opção elegida pelo governo para a inserção internacional uruguaia, para Clemente (2007) apresentam-se mudanças interessantes no programa de política exterior. A autora aponta uma nova ênfase no desenvolvimento institucional do Mercosul, uma aposta na ampliação do bloco, a defesa do multilateralismo, aspirações autônomas em política externa através das fortalezas proporcionadas pela região, além de uma visão política do Mercosul apontando para a constituição de um bloco com maior atuação global.

Pode-se ver, através deste início de trabalho que percorre a história e a formação do modelo uruguaio, que o país possui características próprias em seu modelo e que sua política externa não é do tipo que está “à deriva”, variando de acordo com a vizinhança sem levar em consideração seus compromissos para com sua população e sua tradição. Deve ser ressaltada, também, a tradição de cumpridor de acordos e a força do modelo que conseguiu se manter mesmo diante de uma ditadura militar instalada no poder. A partir desta observação do modelo uruguaio e da sua história, que chama a atenção pela passagem de um forte bipartidarismo à chegada de uma coalizão de esquerda ao poder, passaremos à análise dos meios utilizados pelo Uruguai para inserir-se regionalmente.

3. O Mercosul para o Uruguai

Para esta parte do trabalho foi definida uma periodização baseada na feita por Holzmann Neves em trabalho de 2007. O autor faz essa periodização através do destaque de três momentos de vital importância para o Uruguai na sua relação com o Mercosul: as negociações para a criação do bloco em 1991; a crise econômica gerada pela desvalorização do real em 1999; e as negociações entre Uruguai e Estados Unidos em 2006 que acenaram com a possível assinatura de um Tratado de Livre Comércio entre estes dois países. O trabalho terá um enfoque maior nesses eventos, e em seus reflexos na relação do Uruguai com o Mercosul, do que em outros devido à importância dos acontecimentos e buscando como finalidade uma melhor delimitação de objeto tendo em vista a grande extensão das relações uruguaias com os países membros do bloco. Por último, o trabalho fará uma breve análise do conflito entre Argentina e Uruguai em função das plantas processadoras de pasta de celulose em território uruguaio fronteiriço.

3.1. Criação do bloco e primeiros resultados

É consenso entre os autores que o Tratado de Assunção seria inicialmente um tratado bilateral entre Argentina e Brasil, e posteriormente ampliado para os outros dois sócios. Para Seitenfus (2003) o processo de integração que resultou neste tratado pode ser visto como a busca pelo fim da antiga rivalidade entre Brasil e Argentina que havia transformado a fronteira sul brasileira em zona de ameaça. É apontado, então, como marco do início da cooperação bilateral entre esses dois estados a negociação na década de 1970 que possibilitou a construção da usina de Itaipu. Já na década de 1980 a postura desses dois países foi alterada pela crise econômica e pela chegada da redemocratização.

O encontro entre Sarney e Alfonsín em Foz do Iguaçu em 1985 e a assinatura de 12 protocolos de cooperação em 1986 é apontado, ainda, por Seitenfus (2003) como momento marcante no processo de aproximação. Os acordos são vistos como a resposta a uma vontade política de fortalecimento no âmbito internacional após longo período de militarismo. O autor afirma que a integração, representando maior abertura das economias, traria consigo aumento da competição e, conseqüentemente, maior atualização tecnológica e eficiência. A aproximação segue através de encontros presidenciais e acordos setoriais.

As assinaturas da Ata de Iguazu, em novembro de 1985, e do PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica) entre Brasil e Argentina resultaram de uma estratégia de alto nível político que rompeu com décadas de rivalidade e conflitos bastante fortes entre os dois países segundo Neves (2008). Neves (2007) descreve a aproximação entre Brasil e Argentina nos anos 80 e as negociações iniciadas por Tancredo Neves e Raúl Alfonsín que resultariam no Tratado de Assunção. O Mercosul era visto em sua fase de preparação, entre 1986 e 1991, como um sistema de cooperação para a consolidação das instituições democráticas, violadas durante o período militar, e para o desenvolvimento econômico-social. Assim a integração entre Brasil e Argentina, não se baseará somente na questão comercial mostrando, também, estas preocupações com a consolidação da democracia e do desenvolvimento econômico-social que já era, de certa forma, objetivo comum na região.

Como já mencionado, o fato de que inicialmente o tratado seria um tratado bilateral entre Brasil e Argentina vindo posteriormente a abranger o Paraguai e o Uruguai é destacado por Neves (2007). O Uruguai, no entanto, manifestou desde a Ata de Iguazu de novembro de 1985 e do Programa de Integração e Cooperação argentino – brasileiro de julho de 1986 seu apoio aos acordos e seu desejo de participar do processo de aproximação.

Acompanhando o processo de cooperação bilateral, o desejo manifestado pelo então presidente Sanguinetti de ver o Uruguai incluído no processo só possibilitou, no entanto, a participação como uma terceira parte interessada que não resultava numa plena participação no Programa de Integração e Cooperação Econômica. Em dezembro de 1986 durante reunião entre os três presidentes em Brasília, buscando dar um caráter trinacional ao processo o Uruguai apresentou um anteprojeto para sua inserção neste. Os governos brasileiro e argentino, no entanto, não viam as intenções de integração trinacional além do terreno político e mostraram descrença nesta integração (Neves, 2008).

A integração entre Brasil e Argentina evoluiu sem uma inclusão automática dos uruguayos em futuros entendimentos. Brasil e Argentina firmaram na reunião de 1986 cinco novos protocolos, com destaque para a cooperação nuclear, mais três protocolos em 1987 e, finalmente, em 1988 o Uruguai vingou ser incluído no protocolo sobre transportes terrestres. Permanecia, no entanto, o caráter bilateral do processo. Ainda em 1988, foi firmado o Tratado de Integração e Cooperação argentino – brasileiro dispondo a criação em um prazo de dez anos de um espaço econômico comum. Exemplo do esforço

diplomático uruguaio para ver-se incluído no processo foi que, ao tomar conhecimento do esboço desse tratado, o Uruguai tentou articular uma redação substitutiva tratando da incorporação de novos sócios. A pretensão uruguaia não foi aceita e o dispositivo demorado de incorporação de sócios foi substituído por uma redação mais rígida que proibia a entrada de novos sócios nos cinco anos seguintes à entrada em vigor do tratado.

O Uruguai considerava que por razões econômicas e geopolíticas não poderia ficar de fora de um processo de integração econômica profunda em que participassem Brasil e Argentina, seus vizinhos gigantes. A assinatura da Ata de Buenos Aires foi um ponto crítico do processo de integração argentino – brasileiro, e de busca de inclusão uruguaia neste processo, por dois motivos. Primeiro, o presidente uruguaio, Luis Alberto Lacalle, não participou da reunião na qual a ata foi firmada. A exclusão uruguaia deste acontecimento ia contra uma tradição que havia sido iniciada pela década de 1980, a partir do fim do período militar e com a conseqüente volta dos regimes democráticos nos três países. Em segundo lugar, nessa reunião ficou acordada a aceleração do processo de integração bilateral entre o Brasil e a Argentina (Neves, 2008).

O Uruguai começou, então, intensa movimentação para superar essa descrença brasileira e argentina nos ganhos que adviriam da expansão do processo integrativo. O governo uruguaio teve que trabalhar a busca pelo apoio interno a esse seu esforço. Entre os argumentos apresentados pelo governo uruguaio ao seu povo para a entrada no processo de integração estavam:

“(...) o enorme aumento do mercado consumidor potencial, que passaria de pouco mais de três milhões para aproximadamente duzentos milhões de habitantes. As melhoras na produtividade e na competitividade, que necessariamente deveriam ocorrer após a abertura do mercado. A falta de alternativas, ou seja, ou o país se integrava, ou ficaria isolado na região ampliando ainda mais a prolongada crise do setor produtivo. O contexto internacional, onde a tendência era a formação de blocos frente ao rápido processo de globalização” (NEVES, 2008, p. 50).

Com esses argumentos, o presidente, Luis Alberto Lacalle, que já havia declarado sua compreensão da importância e da necessidade do Uruguai não ficar marginalizado, conquistou o apoio interno, embora não de forma unânime e livre de eventuais questionamentos de um ou outro setor.

O Uruguai começou, então, a reunir-se com os chanceleres brasileiro e argentino para demonstrar seu interesse na participação plena do processo de integração. O resultado das ações uruguaias foi o convite dos chanceleres Rezek e Cavallo, respectivamente

brasileiro e argentino, para que o Uruguai e o Chile participassem de uma reunião de chanceleres e ministros de Economia em 31 de Julho em Brasília. Desta reunião, no segundo semestre de 1990, entre os representantes uruguaios, paraguaios e chilenos com o Grupo Mercado Comum Argentina - Brasil resultou um tratado subscrito entre os quatro países menos o Chile seguindo um anteprojeto redigido pelo Brasil.

No dia primeiro de agosto foi feito, então, comunicado conjunto em que, em suas linhas gerais, explicitava-se que o Brasil e a Argentina consideravam conveniente ampliar o processo de criação do mercado comum, mediante uma participação plena do Uruguai no processo de formação deste mercado. O Chile manifestou vontade de ingressar no mercado comum em um posterior momento oportuno e o Paraguai, também convidado, aceitou imediatamente.

“A partir das definições dessa reunião, e dos posteriores encontros do Grupo Mercado Comum Quadripartido (Buenos Aires, 5 e 6 de setembro; Brasília, 1º e 2 de outubro; Rio de Janeiro, 23 e 24 de outubro; Montevideú, 20 e 21 de novembro; Buenos Aires, 13 e 14 de dezembro; Brasília, 9, 10 e 11 de janeiro de 1991; e Buenos Aires 18 a 21 de fevereiro de 1991) se chegou à assinatura do Tratado de Assunção em março de 1991, nos moldes em que ele é conhecido. As negociações, nas palavras do chanceler uruguaio, foram árduas.” (NEVES, 2008, p 52).

O então Chanceler uruguaio, Héctor Gross Espiell, chegou a declarar que o novo cenário surgido refletia a concepção uruguaia de integração sub-regional, aceita e compartilhada por Argentina e Brasil na reunião de 1º agosto de 1990. Segundo ele permitiu-se, ainda, que fosse possível a negociação e elaboração do tratado a que se chegou no dia 26 de março de 1991. Pelas palavras do Chanceler uruguaio pode-se entender a aproximação entre a visão uruguaia e mercosulina de integração, aproximação de visões na região que parece essencial para as negociações e o entendimento entre os países membros do bloco.

O tratado seguiu cronogramas e delineamentos do tratado entre Argentina e Brasil com alguns prazos maiores para os pequenos e referência a critérios de equilíbrio e simetria. Com o argumento de estar diante de um “acontecimento histórico de suma importância” o governo do Uruguai pedia à sua Assembléia Geral a aprovação do Tratado de Assunção e, ao mesmo tempo, justificava o abandono do tratamento de nação de menor desenvolvimento relativo que possuía nos acordos bilaterais com seus vizinhos passando a uma situação de inexistência de tratamento diferencial, salvo alguns prazos maiores. Ao mesmo tempo, porém, ficava acertado no novo tratado que cada estado teria direito a um

voto e que as decisões seriam tomadas por consenso (Neves, 2007; Neves, 2008). Neves (2008) aponta o fato de que o Tratado de Assunção tinha, portanto, características dos acordos de integração de nova geração: prazos breves, inexistência de instituições supranacionais, universalidade do acordo e inexistência de tratamento diferencial.

A importância dos interesses declarados por Uruguai e Paraguai de integrarem o novo mercado que fizeram com que a cooperação bilateral fosse expandida é lembrada por Seitenfus (2003). É apontado, então, um ponto que se apresenta como discutível. O autor afirma que a motivação inicial do Mercosul é mais política do que econômica. Esta afirmação conflita com a vontade declarada, no início da aproximação entre os países, de consolidar instituições políticas democráticas e com a busca pelo fortalecimento político da região para negociações em foros multilaterais, o que pode ser visto como uma meta facilmente reconhecida e alcançável para o Mercosul.

São reconhecidos no Brasil daquele momento, no entanto, dois grupos entre os formuladores da política externa por Seitenfus (2003). O primeiro persegue oportunidades comerciais enquanto o segundo percebe o bloco como uma plataforma para uma melhor inserção internacional de seus países membros. Enquanto uma vertente do segundo grupo enfatiza a dimensão externa do Mercosul ao mesmo tempo em que refuta a competição interna, uma outra percepção que surge na sociedade civil volta-se aos problemas comuns dos quatro sócios e parece buscar a construção de uma pauta de interesses comuns. Por sua vez, do ponto de vista do Uruguai, Neves (2008) vê uma busca existente já a partir do fim dos anos 1980 por um novo caminho de inserção que o levou a ser um dos participantes do Mercosul. Esta confluência de visões ou de métodos buscados para o próprio fortalecimento na América do Cone Sul parece essencial para o fim do distanciamento dos países da região que durante tanto tempo viam-se mais como rivais do que como possíveis aliados.

Enquanto a União Européia adotou um alinhamento político de reconhecimento iniciando um processo negociador, os Estados Unidos, em concordância com a Iniciativa para as Américas de George Bush, minimizaram ou ignoraram o bloco devido à criação de uma barreira protecionista representada pelo bloco (Neves, 2008). Deve-se lembrar a importância do reconhecimento internacional para a consolidação da legitimidade de um estado ou ente político no sistema internacional a fim de que a voz deste seja levada em conta. Desse modo, enquanto que a União Européia reconheceu prontamente a legitimidade da união dos países do Cone Sul, os Estados Unidos não apresentaram o

mesmo reconhecimento automático, mas não apresentaram, em sentido contrário, nenhuma reprovação declarada a essa união.

Mesmo não tendo definido novos paradigmas de desenvolvimento capazes de orientar suas políticas externas, a concepção inicial do Mercosul não tinha caráter tão liberal como o definido na sua assinatura em 1991 como aponta Neves (2008). Este caráter surgiu com a chegada de Collor e Menem ao poder. Em sua concepção inicial o Mercosul apresentava um enfoque setorial, bilateral e intervencionista. Seitenfus (2003) destaca na chegada ao poder em 1990 dos presidentes Menem e Collor a conseqüente chegada junto com eles de seus respectivos planos econômicos, o Plano Cavallo e o Plano Collor. A paridade cambial adotada na Argentina e não no Brasil mostra que os dois países são conduzidos através de planos assimétricos.

Entretanto, apesar das conjunturas tensas que se compõem com as mudanças instituídas pelos novos presidentes, o processo de integração foi alargado, aprofundado e acelerado com, respectivamente, a incorporação de Uruguai e Paraguai ao processo, a constituição futura de um mercado comum e a definição de metas e prazos no Tratado de Assunção. São apontados por Seitenfus (2003) como pontos principais do Tratado o desgravamento tarifário e a definição de 31 de dezembro de 1994 como prazo para a eliminação total das barreiras com um ano a mais de prazo para Uruguai e Paraguai. É apontada a contradição entre o projeto ambicioso e seu prazo exíguo.

Os objetivos do Mercosul são colocados como uma mescla de três distintas situações da teoria da integração por Seitenfus (2003), sendo elas a zona de livre comércio, a união aduaneira e o mercado comum. No entender do autor deste trabalho o uso do termo “mescla” pode ser visto como dúbio dado que a existência de um nível superior pressupõe a existência dos níveis inferiores dentro da teoria da integração e que a intensidade da rigidez deste tipo de classificação varia de um autor para outro e é condenada por outros.

Ao apresentar as diferenças fundamentais entre as três formas de cooperação citadas, Seitenfus aponta os problemas existentes com a definição de regras de origem e com a diferença entre as tradições de Uruguai e Paraguai de baixas tarifas externas, a meta Argentina de alcançar baixas tarifas externas e a necessidade brasileira de altas tarifas. É lembrado, ainda, que o compromisso, constante no Tratado de Assunção, de buscar harmonizar suas legislações, coordenar suas políticas macroeconômicas e setoriais e criar uma estrutura institucional definitiva e um sistema de tomada de decisões, resultará em uma nova e peculiar ordem jurídica entre os quatro países-membros do Mercosul.

Como resultado da nova orientação neoliberal na região os prazos estabelecidos para a integração passaram a ser antecipados. A meta da Zona de Livre Comércio foi antecipada de 31 de dezembro de 1999 para 31 de dezembro de 1994 na Ata de Buenos Aires de 1990, e, posteriormente, o Tratado de Assunção fixou a criação de um Mercado comum para 31 de dezembro de 1994 (Neves, 2007; Neves, 2008).

A chegada de presidentes liberais no Brasil e na Argentina no fim dos anos 80 deslocou mais ainda o Uruguai do processo. Neves (2007) aponta como resultado desse deslocamento a não participação do presidente Lacalle na reunião em que Brasil e Argentina assinam a Ata de Buenos Aires, que viria a encurtar os prazos do processo. No entanto, foi a assinatura desta Ata que gerou a rápida reação do governo uruguaio que se empenhou em apresentar ao seu povo argumentos demonstrando as vantagens que adviriam da sua entrada no bloco e o isolamento que implicaria a não entrada neste. A imprensa uruguaia gerou as condições para que se alcançasse o apoio interno ao mesmo tempo em que acarretou na perda de um possível tratamento diferencial como país de menor desenvolvimento relativo.

A partir da sua criação em 1991, o Mercosul trabalhava inicialmente em Grupos de Trabalho subordinados ao Grupo Mercado Comum como explica Carrau (2007). Em 17 de dezembro de 1994, no entanto, o bloco se viu obrigado a operar reformas que ampliassem a institucionalidade e que permitissem o aprofundamento do bloco, nascendo assim o Protocolo de Ouro Preto que introduziu, entre outras coisas, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Fórum Consultivo Econômico e Social. O caráter intergovernamental e a concentração da tomada de decisões nos executivos nacionais, no entanto, continuavam sendo vistos como obstáculos.

O Protocolo de Ouro Preto corrigiu algumas falhas da redação do Tratado de Assunção segundo Neves (2008). O protocolo conferiu personalidade jurídica internacional ao bloco, e ampliou prazos para a adoção da Tarifa Externa Comum. Foi mantido, no entanto, o perfil intergovernamental criticado até hoje.

A atual estrutura do Mercosul é descrita por Seintenfus (2003) além de serem expostos seus órgãos em competências, composição, sistema de tomada de decisões e funcionamento. O sistema de solução de controvérsias do bloco, definido pelo Protocolo de Brasília de 1991, prevê negociações diretas, intervenção do Grupo Mercado Comum e recurso ao procedimento arbitral que será processado através de tribunais “ad hoc”, admitindo reclamações de estados-partes e de particulares. Surgem críticas ao sistema

devido à inexistência de poder de sanção por parte das instituições do bloco ao passo que a defesa deste sistema enfatiza a manutenção de sua flexibilidade.

O papel auxiliar ao Grupo Mercado Comum que é desempenhado por Reuniões especializadas e que devem ser criadas pelo Conselho Mercado Comum é mencionado, ainda, por Seitenfus. A Reunião de Ministros da Justiça vem, assim, começando a configurar condições objetivas de cooperação jurisdicional no Mercosul. A entrada em vigor das regras resultantes do funcionamento das instituições com poder decisório fica dependendo, no entanto, da sua internalização pelos estados-membros devido à natureza intergovernamental do Mercosul. Com o Chile existe uma relação privilegiada que prevê a queda progressiva de barreiras alfandegárias em um acordo do tipo “4+1”. O Chile, entretanto, ao mesmo tempo em que firmou acordo com o Mercosul negociava sua adesão ao Nafta.

3.2. Crise de 1999 e pós-crise

Em nenhum outro bloco ocidental pode-se verificar elevação tão intensa nas transações intra-bloco como no Mercosul até 1998. Do mesmo modo, no entanto, nota-se que em nenhum outro bloco a retração foi tão intensa como no Mercosul entre 1998 e 2003. As importações tiveram um crescimento muito superior às exportações do bloco entre 1990 e 1998, o que confirma o rótulo do processo de regionalismo aberto. Contribuiu para isso, também, a abertura comercial da região na década de 1990. A análise do crescimento do comércio intra-bloco feita por Neves (2008) mostra crescimentos mais expressivos ainda.

Quanto ao Uruguai especificamente, existiu um grande aumento na participação do Mercosul nas exportações uruguaias e no crescimento anual das exportações uruguaias para o bloco, o que demonstra certa dependência. Quanto às importações, o crescimento das importações uruguaias do Mercosul foi próximo ao crescimento das exportações, no entanto o crescimento das importações do resto do mundo foi maior que o crescimento das exportações para o resto do mundo e este crescimento das importações é apontado como responsável por déficits na balança comercial que se verificaram no período.

Em análise da crise de 1999 pela qual passou o Mercosul, Neves (2007) coloca que, apesar da oscilação entre momentos de expectativas favoráveis com momentos de pessimismo, o processo se destaca da sua criação até esse momento pela sua importância

política e econômica, pela gigantesca disparidade entre seus membros e pelo acentuada elevação nas transações intra-regionais até 1998. O ano de 1999 coloca-se, então, como ponto de inflexão nesta tendência de aumento do comércio intra-bloco. A desvalorização da moeda brasileira vai gerar uma crise sem precedentes tanto em termos de fluxos de comércio como de relação ao produto de seus sócios. O tamanho que a crise irá tomar é apontado como uma decorrência do peso econômico relativo desse país no bloco.

Apesar da crise de 1999 se tratar de uma crise com ligações com outra crise de porte global, a atitude brasileira é apontada como principal causadora da crise no Mercosul sendo tomada sem levar em conta o bem-estar dos vizinhos. O Brasil é muito criticado neste momento por ter feito uso de um instrumento de política cambial para ganhar competitividade sobre seus sócios. A partir da crise foram colocadas dúvidas quanto à viabilidade do bloco sendo que a recessão econômica se estendeu até 2002 afetando, principalmente, a Argentina e o Uruguai. As exportações uruguaias destinadas ao Mercosul, em 2002, retornaram aos níveis de 1994. Além das marcas deixadas pela desvalorização do real no plano econômico as sociedades civis dos sócios menores foram afetadas e começaram a questionar os benefícios da integração.

Em seu trabalho, Neves (2007) passa a idéia de que mais do que problemas de caráter puramente econômicos a crise acabou trazendo à tona os questionamentos da sociedade civil dos sócios menores quanto aos benefícios da integração. Ficou evidenciada, também, a necessidade de serem trabalhadas em conjunto as políticas macroeconômicas dos países sócios. O Uruguai foi profundamente afetado pela nova realidade macroeconômica. Além de pequeno, o país possui uma economia extremamente dependente do Mercosul. Assim, as relações com os sócios maiores são fortemente assimétricas, sendo que sua economia é facilmente afetada por medidas tomadas nestes sócios maiores. Outra forma de dependência que aparece nesta relação é que a estabilidade da economia uruguaia fica dependente das economias dos sócios maiores. Daí decorre que a chegada de investimentos externos no país depende da estabilidade que o país chegue a apresentar. Essa dependência da estabilidade se dá do ponto de vista da garantia de retornos aos investimentos feitos.

A importância e a dependência dos investimentos externos se encaixam no fenômeno moderno das empresas transnacionais. Bizzozero (2007) aponta a importância da mudança no sistema produtivo internacional causada pelas chamadas Empresas Transnacionais (ET) e seu reflexo na conduta dos estados. Segundo o autor, estas empresas

aproveitam as diferenças normativas entre os estados e seus efeitos no rebaixamento dos custos. A resposta dos estados esteve condicionada pela tecnologia sofisticada necessária, a proximidade de abastecedores e de consumidores e o alto nível de capacitação profissional requerido. Como resultado tem-se o novo regionalismo e o movimento de criação de propostas de integração regional. Além da dependência uruguaia do Mercosul para o recebimento destes investimentos externos, Bizzozero (2007) critica, ainda, as dificuldades criadas pelo Mercosul para o desenvolvimento uruguaio. Estas dificuldades estariam, basicamente, na dificuldade criada para a importação de produtos extra-bloco que eram transformados, anteriormente, no Uruguai; a dificuldade do acesso de bens de capital extra-bloco; a dificuldade para a circulação das mercadorias; e a concorrência desleal criada por estados brasileiros oferecendo incentivos para o investimento estrangeiro.

Apresentam-se dois momentos diferentes na reação uruguaia a esta crise. Analisando o primeiro, Neves (2007) utiliza o pronunciamento do chanceler Didier Operti Badan em oito de março de 1999 na Câmara de Representantes do Uruguai. Nesse pronunciamento o chanceler destaca o posicionamento do governo de intenção de manutenção do compromisso assumido com o Mercosul e de ampliação do Mercosul. Aparece a sua idéia de necessidade de ampliação do processo através da criação de um novo organismo.

O Uruguai defendia a criação de uma Secretaria Técnica com caráter supranacional e capaz de impor orientações econômicas e critérios aos sócios. Essa proposta já havia sido feita no encontro de Ushuaia em 1998 quando foi rejeitada pelo Brasil com o argumento de que o organismo adquiriria poderes normativos e caráter supranacional. Em sua defesa da manutenção e ampliação do bloco o Chanceler uruguaio se apóia nas opiniões idênticas dos presidentes Sanguinetti, que já havia se declarado favorável a criação da secretaria, e Fernando Henrique Cardoso. Sanguinetti criticava, ainda, além da desvalorização do real, as medidas restritivas as importações colocadas em prática na defesa do Real. Para o governo uruguaio o livre comércio iria ajudar a superar a crise.

Nove dias após a desvalorização do Real foi realizada reunião em Brasília entre delegados de governos visando à discussão de medidas para compensar as perdas comerciais decorrentes da desvalorização brasileira. Como resultado da ação diplomática do Uruguai e dos outros três sócios brasileiros no Mercosul além de pressões destes, o Banco Central do Brasil anuncia resolução no dia 24 de fevereiro facilitando o comércio intra-bloco através do aumento dos prazos para financiamentos de importações

provenientes dos seus sócios. Em sua atuação imediata frente à crise o Uruguai solicitou uma Reunião do Grupo Mercado Comum, sendo atendido.

Além de reafirmar a importância do bloco e o comprometimento do país com o mesmo, o Uruguai tentava ampliar os mecanismos capazes de dotar os governos nacionais com informações sobre os demais sócios, propondo a Secretaria Técnica. A partir da desvalorização do real o Uruguai entrou em uma recessão que atingiu o país fortemente em 2002. A segunda reação uruguaia irá surgir diante da crise que se abate sobre o país.

Finalizando em dezembro de 2001 seu período na Presidência Pró Tempore do Mercosul, o Uruguai não havia alcançado grandes avanços na agenda do bloco além do período ter sido marcado por decisões unilaterais brasileiras e argentinas. O presidente Jorge Battle apresenta, então, em reunião com a imprensa os resultados do encontro presidencial de 21 de dezembro que tratavam sobre três temas centrais: a importância da manutenção de ações conjuntas, a necessidade de avançar na construção institucional e a necessidade de aprofundar a coordenação macroeconômica dentro do bloco. Os três pontos passavam pela criação de uma Secretária Técnica, ou seja, por uma maior institucionalização do Mercosul.

Iniciavam por essa época, após missão de dez dias do presidente uruguaio em Washington, rumores sobre a possibilidade de o Uruguai assinar acordos bilaterais com os Estados Unidos. Tanto o Chanceler quanto o presidente uruguaio rejeitavam essa possibilidade e foi reafirmada a posição assumida pouco tempo antes pelo Chanceler Operti de manutenção do caráter 4+1 nas negociações extra bloco e de priorização uruguaia por esforços no Mercosul. Nesse contexto o presidente Battle viajou ao Brasil a fim de descrever ao seu colega brasileiro a situação de crise em que o Uruguai se encontrava, já que havia sofrido uma grande queda nas suas exportações para o Brasil e para a Argentina, além de reafirmar seu partidarismo pela fórmula 4+1 em negociações com os EUA. Ao mesmo tempo o presidente iria expor a necessidade de políticas macroeconômicas conjuntas e pedir ação imediata do Mercosul.

Dois meses após o início dos rumores o presidente uruguaio afirmou que o direcionamento das exportações uruguaias para fora do bloco e a procura por outros sócios, como EUA, México e União Européia, eram a única forma de o Uruguai crescer com força. A posição na qual admitia a possibilidade de acordos bilaterais tornou-se definitiva na II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da União Européia – América Latina e Caribe, em maio de 2002, em Madri.

“Na mesma época o chanceler interino, Guillermo Valles, declarou que o Uruguai era como uma estação com quatro trens, a OMC, a ALCA, o 4+1 e agora o Uruguai–EUA, ele afirmava não saber qual partiria primeiro, mas concluiu dizendo que meios de transporte não iriam faltar para o país” (NEVES, 2008, p74).

Em novembro após retornar da XII Cúpula de Presidentes e Chefes de Governo da América Latina, Espanha e Portugal, a posição de defesa de negociações individuais foi novamente abandonada e Batlle assegurou a firme defesa do Mercosul. O ano de 2002 acabou sendo de idas e vindas na posição uruguaia, mas acabou com a aposta nas negociações 4+1. O Uruguai manteve posições favoráveis à ampliação da institucionalização do bloco e após o período de crise começou a considerar possibilidades de inserção internacional desvinculadas do Mercosul.

A crise de 1999, somada ao colapso do sistema econômico argentino, gerou a maior crise da história do Uruguai que chegou a apresentar redução no PIB de 11 % e inflação de 25,9 % no ano de 2002, aponta Neves (2007). Diante da crise e da conseqüente diminuição do comércio intra-bloco, o Uruguai aumentou consideravelmente suas relações com outros países, em especial os EUA com um aumento de 70 % nas suas compras do Uruguai de 2002 para 2003. Além disso, o Mercosul não recuperou a sua importância para a economia uruguaia ao contrário do que aconteceu aos outros sócios do bloco.

No final de 2002 foi criada a Secretaria Técnica do Mercosul através da transformação da Secretaria Administrativa por decisão do Grupo Mercado Comum. O aumento da institucionalização gerado, no entanto, não foi no tamanho da ambição uruguaia já que essa secretaria apenas incorporou quatro novos consultores técnicos ao invés de trabalhar na harmonização das políticas macroeconômicas como reivindicado (Neves, 2008). Carrau (2007) aponta nesse período, ainda, a institucionalização até o fim de 2004 do Fórum de Consulta e Concertação Política e a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul. Mais recentemente é incorporado o Parlamento à estrutura do bloco.

3.3. Negociações de TLC com os EUA e reflexos nas relações com o bloco

Apesar de afetar todos os sócios do Merosul, o Uruguai e a Argentina foram os que mais sofreram com a crise de 1999. A crise de 1999 a 2002, junto com o colapso do

sistema financeiro argentino, levou à maior crise econômica da história uruguaia, resultando em uma redução de 11 % do PIB e uma inflação de 25,9 % no ano de 2002. Para garantir a liquidez do seu sistema financeiro o Uruguai acabou recorrendo ao FMI, em julho de 2002, devido ao grande número de saques. A recuperação das exportações se deu pelo aumento do comércio com países de fora do bloco, principalmente os Estados Unidos, para o qual as vendas aumentaram mais de 70%, além da União Européia e da China (Neves, 2008).

Em 2003 as economias mercosulinas começaram a seguir as tendências de crescimento da economia mundial e no caso do Uruguai, especificamente, em 2004 a recuperação foi significativa com aumento do PIB em 11%. Apesar da recuperação econômica do bloco, as exportações uruguaias para os países sócios não alcançavam os níveis pré-crise e a sua participação percentual do total de exportações havia diminuído. A partir disto, no contexto da crise pós-desvalorização do real, o Ministro da Economia, Danilo Astori, declarou em 2006 que o país tinha intenção de iniciar conversas com o governo estadunidense sobre a possibilidade de assinatura de um Tratado de Livre Comércio.

Para o ministro Astori, a inserção internacional uruguaia não poderia desconsiderar qualquer possibilidade. No entanto, o Mercosul não deveria ser abandonado por ser considerado fundamental para o Uruguai na opinião de todos os setores do governo. O Tratado de Livre Comércio deveria melhorar a situação uruguaia no mercado extra-bloco além de facilitar a entrada uruguaia no mercado estadunidense sem, no entanto, prejudicar a evolução do Mercosul considerado muito importante por Astori. Contra a declaração referente à possibilidade de um TLC existiam, além das divisões internas sobre o assunto, os tratados que não permitiam tal tipo de acordo sem a autorização prévia dos demais sócios do Mercosul (Neves, 2007).

Após as declarações de Astori, o Chanceler Reinaldo Gargano tratou de negar rapidamente a existência de negociações em curso de um TLC com os Estados Unidos afirmando, inclusive, a posição em conforme com o Mercosul de não retomar negociações com a ALCA antes de solucionar o problema do protecionismo agrícola americano. Apesar da posição de Gargano de negociações 4+1 estar de acordo com a IV Cúpula das Américas de novembro de 2005, o Chanceler defendia a negociação de menores cotas para os produtos alimentícios uruguaios e menores tarifas para produtos têxteis já que este tipo de negociação não era contrário aos princípios básicos do Mercosul.

Mesmo após a declaração do Chanceler uruguaio, a questão TLC com os EUA foi discutida durante meses por imprensa, governo e sociedade civil até que em setembro de 2006, após encontro de Tabaré Vasquez com Lula, que se comprometera a visitar o Uruguai, o presidente uruguaio declarou que os moldes de acordo apresentados pelos Estados Unidos, TLC por via “fast track”, não possibilitavam o prosseguimento das conversas. As declarações do presidente colocavam fim à possibilidade deste acordo. No entanto, apesar de acabar optando pela não assinatura de um Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, o Uruguai continuou negociando o aprofundamento das relações bilaterais a fim de melhorar a entrada de seus produtos naquele país sem, no entanto, violar os acordos assumidos com o Mercosul. O aprofundamento das relações bilaterais entre Uruguai e os EUA acabou resultando em um capítulo sobre comércio de bens sendo agregado ao Tratado Recíproco de Investimentos desses dois países (Neves, 2008).

Partindo para uma avaliação de resultados sobre o desenvolvimento do Mercosul e sobre a vinculação do Uruguai ao mesmo, aparece o trabalho de Isabel Clemente (2007) que busca descobrir até que ponto o projeto se fez efetivo e o quanto a integração na região contribuiu para a inserção internacional uruguaia. É constatada a existência no governo uruguaio de uma convicção entre céticos e otimistas quanto ao papel estratégico do Mercosul na inserção internacional uruguaia, sendo que distintas agências estatais participam de programas que, a partir da integração regional, dão fundamento à inserção internacional do país.

A multiplicidade de temas da agenda do bloco tem gerado uma complexa rede de interações entre seus membros: ao pertencer ao Mercosul o Uruguai tem obtido benefícios em negociações com o Chile; a importância do acerto do bloco com a Rússia em 2005 é consequência da posição do Uruguai na sub-região; o projeto proposto em 2007 de uma aliança estratégica entre Mercosul e Japão pode abrir novas oportunidades ao Uruguai; segundo informe do banco Interamericano de desenvolvimento o Uruguai teve um crescimento de suas exportações maior que o de seus sócios do Mercosul; o país é o segundo mais beneficiado pelo programa de correção de assimetrias através do Fundo de Convergência Estrutural iniciado em 2006 pelo Mercosul; desde o Acordo Marco de Cooperação Interinstitucional de 1992 entre Mercosul e União Européia, o projeto de associação entre os dois blocos é uma das expectativas mais importantes no Uruguai, sendo que essa aspiração só se pode concretizar através do pertencimento ao bloco; a integração energética, de alta prioridade no Uruguai, valoriza o pertencimento ao bloco já que Bolívia

e Venezuela são países associados; os resultados políticos têm sua importância para a inserção internacional uruguaia no momento em que as definições de paz e democracia adotadas pelo bloco têm beneficiado o Uruguai; o bloco oferece, também, espaços para a integração da sociedade civil através de organizações de seus membros; por último, o bloco é um marco apropriado para projetos de desenvolvimento e integração fronteiriça.

A vinculação ao bloco através de uma visão liberal de defesa da abertura dos mercados e, ao mesmo tempo, de defesa das instituições multilaterais é valorizada por Seintenfus (2003). São apontados de forma enfática os problemas advindos dos prazos exíguos do processo além dos problemas advindos do caráter intergovernamental do bloco. Entretanto, essa última característica apontada decorre do forte caráter presidencialista dos países do bloco que projetam o processo desde o seu começo baseados nessa fraca delegação de poderes às instituições comuns. É interessante notar quanto à recente entrada da Venezuela no Mercosul a visão destacada por Vasquez de que esta atuaria como equilibrador das assimetrias do bloco. O presidente afirma, ainda, que a estratégia do Uruguai é converter-se em um fator de moderação dentro do Mercosul (Luzuriaga, 2007).

3.4. O caso das “papeleras”

Pouco tempo após Vázquez ter assumido, em 2005, teve início o conflito entre Uruguai e Argentina em torno da instalação de duas plantas processadoras de pasta de celulose por uma companhia finlandesa e outra espanhola. Estas instalações seriam na localidade uruguaia de Fray Bentos, tendo do outro lado do Rio Uruguai Gualeguaychú na Argentina, e este investimento seria o maior feito na história do Uruguai. As negociações que tinham sido acertadas entre os dois países durante o governo Batlle levaram ao acordo em 2004 de que o Uruguai entregaria à Comissão Administradora do Rio Uruguai todas as informações sobre as processadoras de celulose. Em 2005, no entanto, os argentinos começaram a reivindicar a mudança da localização destas indústrias com argumentos de ambientalistas e o apoio do governador de Entre Rios.

A questão foi levada à OEA e ao Banco Mundial e os argentinos solicitavam a não concessão de financiamento por parte deste último das obras. Em novembro de 2005 a Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychu decidiu bloquear duas das três pontes que ligam os dois países o que gerou prejuízos ao turismo e ao comércio entre os dois países. O governo argentino se posicionou favorável aos argumentos dos ambientalistas e

solicitou junto a Corte Internacional de Justiça uma medida cautelar para que o Uruguai suspendesse as obras. A Corte negou tal medida em julho de 2006 e considerou não existir dano imediato e irreversível comprovado no caso.

Por seu lado, o Uruguai buscou soluções no Mercosul e, após ter que lidar com uma presidência Pro-Tempore argentina no Mercosul, conseguiu em 2006 a análise de um tribunal *ad hoc* do Mercosul sobre o caso. O Uruguai conseguiu que suas reclamações sobre a atitude da Argentina de não ter tomado medidas apropriadas para o desbloqueio das pontes fossem parcialmente atendidas. Para Neves (2008) “o resultado de todo esse conflito, que ainda persiste, foi o aumento das incertezas do Uruguai frente ao Mercosul” (Neves, 2008, p. 98). Aparece, ainda, como reflexo desse descontentamento da atuação do Mercosul neste conflito um campo propício para uma iniciativa política no Uruguai que buscaria a negociação de um TLC com os Estados Unidos.

O assunto das papeleras desagrada à população uruguaia e também ao próprio Pasquet (2007), o autor mesmo sendo uruguaio. Este problema põe em jogo interesses econômicos fortes e, por isso, não se pode pensar unicamente na inserção internacional do país em sua expressão mais ampla sem encarar essa questão com a vizinhança. A contaminação pode vir a acontecer, mas o bloqueio das pontes ocasionou problemas efetivamente e criou riscos além dos econômicos. Pasquet (2007) fala de riscos na existência de boatos entre os cidadãos de Gualeguaychú de ações envolvendo violência. A preocupação do autor parece ser a de que este caso gere exaltações nos ânimos que poderiam realmente levar a conflitos na região. Na visão do autor o governo argentino deveria atuar no sentido de investigar estes boatos que se referem a um vizinho e parceiro. Esta atitude impediria, inclusive, o indesejado evento da entrada de argentinos no Uruguai para protestar contra as papeleras, caso este que seria resultado da frouxidão nas atitudes argentinas no controle das manifestações de sua população e que acabaria por resultar na ação da força pública uruguaia.

As relações com a Argentina são descritas como as mais importantes para o Uruguai por cobrir um amplíssimo espectro. Da mesma maneira, a sociedade argentina é descrita como a que possui vínculos mais estreitos com a sociedade uruguaia. Esta situação foge, também, ao clima criado na América Latina com a chegada da democracia ao Brasil e à Argentina que criou um clima de paz na região a partir de 1985. Esse clima é possível a partir do momento em que os vizinhos não são mais vistos com a possibilidade de conflito e sim como parceiros de cooperação com o crescimento como objetivo comum. O conflito

das papeleras é descrito, então, como uma volta ao tipo de situação que se pensava não mais possível de existir.

As fricções com a Argentina são freqüentes na história das relações entre esses dois países. A diferença se dá no fato de que, ao contrário de outras épocas em que as fricções com a Argentina vinham junto com o respaldo brasileiro, dessa vez o Brasil declarou que não intervirá na questão. Os uruguaios encaram, também, essa não-intervenção como um descaso brasileiro para com o Uruguai devido às declarações brasileiras sobre a importância das suas relações com a Argentina. “De esse lado no podemos esperar nada” (PASQUET, 2007).

A posição argentina foi de declarar que se tratava de um conflito bilateral e de recusar-se a aceitar o tramite do conflito no âmbito do Mercosul como detentora da presidência pró tempore do bloco. Esta ação argentina foi forte e vista no Uruguai como exemplo do tipo de atitude que seus vizinhos poderiam tomar. Também é mal vista a atitude argentina de, mesmo após a Corte Internacional de Justiça não reconhecer seu pedido de medidas cautelares, ter procurado os organismos internacionais de crédito para tentar impossibilitar o financiamento das obras no Uruguai.

“Hubo un fallo de un tribunal arbitral del Mercosur que dijo que los cortes de las rutas y puentes no son compatibles con las normas del Mercosur que la ausencia de las medidas que debió tomar la República Argentina no es compatible con la normativa del Mercosur. Um incumplimiento de un laudo del Mercosur que dice que no tienen derecho a no tomar medidas, a permitir que los asambleístas de Gualeguaychú corten los puentes” (PASQUET, 2007, p 180).

A primeira atitude que o Uruguai deveria tomar é difundir internacionalmente o que está acontecendo. “La defensa del débil frente al poderoso es la publicidad” (PASQUET, 2007, p 181). O autor vê, ainda, que o Uruguai pode fazer uso de sua tradição de cumpridor de suas obrigações internacionais para que outros países pressionem a Argentina.

O aumento da institucionalização, tão defendido por autoridades e autores, fica mais difícil se os países membros do Mercosul não se comprometem com as instituições já existentes e com as decisões de tribunais arbitrais, tendo em vista de que existe um laudo arbitral que coloca o corte de rotas e pontes como contrário às normativas do Mercosul. A reação do Uruguai é importante, também, do ponto de vista de que a dignidade do país no plano externo não seja debilitada. A atitude dos Estados Unidos de declarar-se solidário a

situação uruguaia, declaração dada ao presidente Vasquez em visita a Washington, é vista como uma oportunidade de estreitar relações com aquele país. “Cultivemos esa relación y exploremos además caminos comerciales con EEUU, ya perdimos un tren, no perdamos outro.” (PASQUET, 2007, p. 183).

4. Arenas múltiplas da inserção uruguaia

Neste capítulo serão vistas as arenas de inserção utilizadas pelo Uruguai para a sua atuação no continente americano. Estão aqui os fóruns e negociações fora do sistema do Mercosul ou em conjunto com ele, tendo em vista o seu caráter de complementação ao Mercosul, tendo em vista que este é considerado o foco principal de atividades de inserção uruguaias. Na primeira parte do capítulo estão a Unasul, IIRSA e as Cúpulas Ibero-Americanas enquanto na segunda parte estão as relações com os Estados Unidos além de algumas características das relações com a Comunidade Andina de Nações. Por último, são analisadas as ditas novas relações uruguaias com o Chile sendo que estas relações se dão de modo bilateral, dados os poucos pontos de contato entre Chile e Uruguai em processos de integração regionais.

4.1. Unasul e IIRSA e Cúpulas Ibero-Americanas

Duas visões de integração regional são definidas por Serbin (2009). A primeira tem à frente a Venezuela de Hugo Chavez com uma visão militar e geoestratégica. Esta é carregada de elementos ideológicos e faz uso de uma diplomacia pró-ativa, mas seus objetivos aparecem comprometidos com a recente queda dos preços do petróleo. Já a segunda visão e estratégia é multidimensional e é baseada na diplomacia cautelosa e no desenvolvimento da economia e do comércio tendo à frente o Brasil e na Unasul (União de Nações Sul-Americanas) a sua formulação mais ambiciosa. Nota-se a intenção do Brasil de tornar-se ator e referência global através da liderança na região. O Brasil atuará, então, através do Mercosul na intenção de transformar este bloco no “núcleo duro” da governabilidade regional. Esta atuação seria efetuada através da sua convergência com a Comunidade Andina de Nações resultando na Comunidade Sul-americana de Nações (CSN), posteriormente denominada Unasul onde entram também a Guiana e o Suriname.

“El nuevo mapa geopolítico regional, particularmente en América del Sur, responde a la emergencia y consolidación de nuevos liderazgos y de nuevos esquemas de articulación e integración regional funcionales a ellos. La focalización de los intereses geopolíticos estadounidenses en Oriente Medio y otras regiones del mundo a partir del 11 septiembre de 2001 posibilitó, junto con otros cambios, una mayor autonomía regional y la

emergência de un amplio espectro de gobiernos de corte progresista y de izquierda en sudamérica.” (SERBIN, 2009, p. 146)

Uma tendência após a Cúpula das Américas de Mar del Plata de rompimento da Alca em diversos acordos de livre comércio bilaterais e sub-regionais é vista por Serbin (2009). A diplomacia cuidadosa e sustentada do Brasil parece impor-se sistematicamente. Nesta direção se coloca a existência de uma proposta brasileira de criação de um Conselho Sul-americano de Defesa no âmbito da Unasul com a finalidade de prevenir e resolver conflitos, promover o diálogo entre ministros de Defesa, reduzir as desconfianças e assentar bases para uma política comum de defesa para o controle civil das Forças Armadas. Os Estados Unidos são excluídos desse âmbito militar da América do Sul. Do ponto de vista uruguaio este tipo de iniciativa tem importância no fato de que para os parceiros pequenos a proteção coletiva é um ponto de apoio que pode ser vital. A iniciativa de criação da Unasul insere-se, portanto, dentro da tendência integracionista que ganha força no continente e seu papel para os parceiros pequenos é considerável como possível fonte provedora de segurança.

A aparição da Unasul substituindo a Organização dos Estados Americanos na resolução de controvérsias na América do Sul é vista tanto como prova da capacidade dos países da região de resolverem seus próprios conflitos, quanto como sinal de uma limitada disposição dos países da região a envolver-se em um organismo onde os Estados Unidos atuam de forma preponderante na resolução de conflitos. Carece, no entanto, de infraestrutura funcional instalada e enfrenta numerosas tensões entre seus membros. Carece de infraestrutura institucional para se consolidar fora do âmbito puramente presidencialista para tornar-se, assim, mais preventivo e menos puramente reativo. Sem estas estruturas não é possível superar a importância da OEA que, apesar de questionada, acumula grande experiência em resoluções de possíveis crises e conflitos. Deve ser lembrado que, em meio ao desenvolvimento institucional da Unasul, o Uruguai recusou a proposta do Equador apoiada pela Venezuela, Bolívia e Argentina de colocar Nestor Kirchner à frente da Secretaria Geral do organismo devido ao envolvimento e posicionamento do ex-presidente argentino no caso das papeleras.

A Unasul é descrita como uma comunidade política e econômica com objetivos fundamentados na cooperação política, social e cultural, na integração econômica, comercial e financeira, e no desenvolvimento e integração energética, de infraestrutura física e de comunicações através da Iniciativa de Integração Regional Sul Americana

(IIRSA) segundo Carrau (2007). A Unasul é vista como o somatório das potencialidades dos dois blocos de integração, o Mercosul e a Comunidade Andina. O organismo se reúne através de cúpulas de Chefes de Estado anuais. Segundo Larrechea (2007), a Comunidade Sul Americana de Nações aparece como um processo a ser impulsionado por se tratar de uma conjuntura nova e que não aparece desde os tempos da independência.

Surgem como opções, complementares ou alternativas, ampliando o conceito de inserção uruguaia a Comunidade Sul americana de Nações (Unasul) junto com as Cúpulas Ibero americanas segundo Clemente (2007). A autora explica que a Unasul, surgida em 1995 através de iniciativa brasileira, varia seus esquemas de conformação desde a convergência dos blocos sub-regionais e países não integrados até a incorporação progressiva de países sul americanos ao Mercosul. A partir do triunfo eleitoral de Evo Morales na Bolívia em 2006 o projeto adquiriu grande impulso tendo objetivos em diversas áreas, mas com principal atenção para a integração da infra-estrutura regional sul americana e uma rede de gasodutos. É expressa em 2006 no encontro de Cochabamba a intenção de aumentar as áreas de integração e a importância da integração na superação da pobreza e na construção de um mundo multipolar. A autora nota a diferença de abordagem entre a declaração de Cochabamba e o Mercosul. Perseguidos através da elaboração de políticas públicas regionais, são compreendidos a solidariedade e a cooperação para a redução da pobreza e das assimetrias; a autodeterminação e o pluralismo; uma concepção avançada dos direitos humanos.

A segunda opção, as Cúpulas ibero americanas, não apresentava muitos avanços desde seu início em 1991 tendo o Uruguai participado de todas as suas reuniões. Em 2006 na XVI reunião em Montevideu, no entanto tem-se uma mudança qualitativa visível através da ação da Secretaria Geral Ibero americana (Segib) e da participação da Comissão Européia que possui um acordo com a Segib. Podem ser vistos entre os temas tratados nas Cúpulas o problema energético, a política migratória, as organizações da sociedade civil e o tratamento das políticas setoriais. Na Cúpula celebrada no Uruguai ganharam ênfase, ainda, direito trabalhista, habitação e desenvolvimento, saúde, governo local, comércio justo e cooperação cultural. A liderança espanhola vem fortalecendo-se dentro do bloco, o que é visível através do seu esforço para a superação do problema argentino-uruguaio das “papeleras”, e o rumo prevalecente no espaço ibero americano é visível nas declarações condenando o bloqueio estadunidense a Cuba e o muro na fronteira entre México e Estados Unidos. Este grupo surge, assim, como um espaço de discussão e busca por crescimento

conjunto entre a América Latina e a península ibérica enfocando assuntos variados e o desenvolvimento dos canais democráticos.

Apontada como responsável pelo desenvolvimento da infra-estrutura física e de comunicações da UNASUL, a IIRSA foi criada em 2000 com o objetivo de promover a integração física da América do Sul. A partir de 2003, sob o Governo Lula, as propostas anteriores foram mantidas, e mais possibilidades de financiamento foram disponibilizadas. Mais de 500 projetos são abarcados, entre eles, a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010, contemplando 31 projetos. A maior parte dos financiamentos é proveniente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas o BNDES também aparece como fonte de recursos. Desta forma, o BNDES aparece como instrumento ativo da política externa brasileira através de financiamentos para a IIRSA.

No âmbito mais amplo da integração regional sul-americana, a IIRSA pode ser considerada como um dos pilares de maior fundamento e concretude. Na ocasião da criação da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA, atual UNASUL), em 2004, os chefes de estado reforçaram a importância da integração física da região e evidenciaram o apoio à IIRSA e o reconhecimento ao que já se havia alcançado até então.

“O projeto IIRSA foi planejado para materializar as bases da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) através de 12 corredores ou eixos de desenvolvimento nos quais se situam os principais megaprojetos que formarão a plataforma física de livre fluxo de mercadorias para potencializar o livre comércio e o desenvolvimento das populações locais de cada país” (SENHORAS, OLIVEIRA e NASSER, p. 2).

Dentro deste projeto o Uruguai se beneficia estando dentro do Eixo Mercosul-Chile. Este eixo abrange Brasil, Uruguai, Argentina e Chile e, segundo Paim (2003), possui o maior intercâmbio comercial da América do Sul. É diagnosticada no eixo a existência de infra-estrutura consolidada, necessitando, entretanto, melhorias quanto à capacidade das rodovias e à conservação dessas, e a necessidade de novas opções entre o Rio da Prata e a Cordilheira dos Andes. São perseguidos dentro do eixo a facilitação do transporte fluvial nos rios Paraguai e Uruguai, o investimento nas conexões elétricas entre os países da região e a modernização dos passos de fronteira para aumentar a competitividade das indústrias da região.

“(…) la I Cumbre Energética marcó determinadas pautas y definiciones para la Unión de Naciones Sudamericanas en la proyección de um Tratado Energético

Suramericano, que convergen con la creación de un Banco del Sur y otras propuestas regionales. Em esos movimientos Uruguay busca posicionarse, para una mejor inserción energética, en la producción de biocombustibles y en la redde distribución del Gasoducto del Sur.” (BIZZOZERO, 2007, p. 37)

O que se pode entender do trecho extraído de Bizzozero e do sub-capítulo presente é uma espécie de estratégia uruguaia de aproveitamento de todas as possibilidades disponíveis na região. Assim como defende a assinatura de acordos com os Estados Unidos, desde que não firam as regras do Mercosul, o Uruguai, ciente de sua condição de país pequeno e dependente, utiliza-se das iniciativas brasileiras de integração regional para ter melhor acesso a matérias primas energéticas através da Unasul, para desenvolver sua infra-estrutura física através da IIRSA e para ligar-se com a União Européia através das Cúpulas Ibero-Americanas.

4.2. Comunidade Andina e relações com Estados Unidos (Alca e TLC)

É apontada, em um modo generalizado, a ausência da questão integração sim ou não na América Latina por Carrau (2007). Em seu lugar discute-se o modelo ou formato de integração. Dois exemplos apresentados das vertentes teóricas e ideológicas das opções que se apresentam neste campo são o Mercosul e a Alca (Área de Livre Comércio das Américas). Uma variante desta segunda é o Tratado de Livre Comércio (TLC) que é chamado de modelo socialmente excludente, pois aposta fortemente na concentração e livre mobilidade de capital. Segundo a autora, a Alca e os TLC buscariam a promoção da integração baseada em aspectos comerciais. Suas bases estão, assim, no livre comércio, na privatização e na desregulação (OMC).

Lançada na 1ª Cúpula das Américas, no mês de dezembro de 1994 em Miami, a iniciativa de criação da Alca despertou grandes expectativas nos governos da região quanto ao surgimento de uma área de livre comércio hemisférica. Foram criados na reunião grupos de trabalho e um cronograma de reuniões de ministros do Comércio para supervisionar a evolução da iniciativa. Mesmo ofuscando o tema da consolidação da democracia tão importante no período, a iniciativa criava expectativas nos Estados Unidos de alcançar um gigantesco mercado, de certa forma em uma resposta à criação do mercado comum europeu. Por sua vez pelo lado dos países latino americanos, surgia a esperança da livre entrada no mercado norte americano.

A atmosfera regional se mostrava propícia no período do lançamento da proposta Alca segundo Serbin (2003). Enquanto os Estados Unidos assinavam acordos de livre comércio na América do Norte, os países latino americanos estavam em processo de implementação de programas de ajuste e reforma estrutural dentro do ideal do chamado Consenso de Washington. As idéias correntes no período pareciam, segundo o autor, convergir de modo a possibilitar a entrada em vigor deste tipo de acordo:

“En este marco existía acuerdo entre la mayoría de los gobiernos de la región acerca del rol crucial del libre comercio en tanto motor del crecimiento económico y del mercado como principal factor dinamizador de sus economías, y una expectativa de que la liberalización comercial impulsaría las exportaciones y el comercio regional así como el progresivo bien-estar de sus sociedades” (SERBIN, 2003, p. 87).

Os processos regionais são vistos, nesta visão, como uma resposta à expectativa de uma incorporação de maneira efetiva dos países mais isolados aos processos de globalização em curso. Isto seria feito pela potencialização de espaços regionais e pelo impulso a formas de coordenação e cooperação no plano econômico. No entanto, apesar da mencionada confluência de idéias a favor do projeto integracionista, começaram a surgir empecilhos em ambos os lados do processo.

Nos Estados Unidos o presidente Bill Clinton não conseguiu, durante sua administração, que seu Congresso desse a aprovação necessária para a extensão do mecanismo de “fast track” que havia facilitado a constituição do Nafta. A obtenção deste mecanismo se tornava essencial para a negociação e aprovação nos Estados Unidos do projeto Alca. Ao mesmo tempo, nos estados latino americanos, as expectativas e aspirações dos governos envolvidos haviam sido modificadas por pressões de suas sociedades que, após uma década de ajustes de inspiração neoliberal, sofriam, na maioria dos casos, um aumento da pobreza, do desemprego e da deterioração da qualidade de vida em amplos setores da população. Além disso, havia a polarização e a exclusão sociais que haviam aumentado como consequência dessa década neoliberal no continente (Serbin, 2003).

Evidenciavam-se os obstáculos criados pelas profundas assimetrias nas economias da América Latina e do Caribe. A eclosão de movimentos de protesto e questionamento à Alca em âmbito hemisférico, ligados a um movimento global, que punha em dúvida os efeitos desta área de livre comércio sobre o nível de qualidade de vida de uma significativa

proporção da população regional também teve papel importante na dificuldade das negociações do processo.

Em 2002, George W. Bush conseguiu a aprovação no Congresso de um mecanismo denominado “autoridade para a promoção do comércio” (TPA), o que equivalia ao “fast track” perseguido por Clinton. No entanto, esse mecanismo foi aprovado no contexto do pós 11 de setembro e Bush teve que, ao mesmo tempo, promover o aumento da proteção aos produtores estadunidenses o que acabou anulando o que, a princípio, poderia ser visto como uma arrancada para um desfecho de sucesso das negociações.

Chocaram, pelo lado latino americano, contra as negociações da Alca as iniciativas do presidente Fernando Henrique Cardoso em Brasília e Guayaquil, em 2001 e 2002, buscando aumentar os esforços para o avanço de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. As pressões populares contrárias à integração através da Alca parecem ter apontado na direção de uma vontade de esforço integrativo próprio na América Latina. Carrau (2007) aponta a citada Comunidade Andina como um possível alvo de atuação uruguaia para a sua inserção e como um foco de análise quanto ao seu potencial. A Comunidade Andina de Nações nasceu do Pacto Andino em 1969 e teve, inicialmente, como objetivo a promoção do desenvolvimento e a aceleração do crescimento através da integração econômica dos seus países membros. O bloco vai ver-se freado em seus objetivos na década de 70 por diferenças políticas entre seus membros e pela retirada do Chile. Em 1995 foi adotada a tarifa externa comum entre os países membros e a estrutura do bloco foi reformada no ano de 1998, estabelecendo órgãos de consulta presidenciais e entre ministros de Relações Exteriores além de órgãos de participação da sociedade civil.

As negociações com a Comunidade Andina tiveram seus próprios problemas como a freada no Mercosul representada pela desvalorização do real em 1999 e as tensões surgidas entre Brasil e Argentina; a dificuldade de obtenção de consenso na Comunidade Andina devido as crises políticas internas em seus membros; a dificuldade gerada pela renúncia brasileira a assumir um papel de maior liderança na região; e o conflito interno na Colômbia, com a conseqüente tensão com o governo venezuelano e a entrada militar estadunidense na Colômbia. Ajudaram a dificultar o acerto entre Mercosul e a Comunidade Andina a chegada de Chavez ao poder, já que este passou a buscar o acerto unilateral da Venezuela com o Mercosul além da aproximação com o Brasil que já vinha sido desenvolvida por Rafael Caldera, e a relação bilateral estabelecida entre Colômbia e

Estados Unidos. No entanto, esse acerto foi alcançado, de certa forma, com a iniciativa da Unasul.

Também em sentido contrário à concretização da Alca esteve a guinada à esquerda da América do Sul e o “relançamento” do Mercosul através do melhor entendimento entre Brasil e Argentina com Lula e Kirchner na presidência, respectivamente, destes países. A posição brasileira de adiar o prazo de assinatura da Alca para fortalecer sua posição negociadora na região levou consigo a região inteira. Logo, o Mercosul e o Uruguai tiveram que seguir na mesma direção.

Enquanto a concertação do hemisfério não se definia apareciam oportunidades de acordos bilaterais dos descrentes também no Mercosul. Quanto a este ponto aparece a já anteriormente mencionada atitude do governo uruguaio, descrente do Mercosul, de tentar uma maior aproximação com os Estados Unidos.

“El actual gobierno de este país que acaba de asumir la presidencia del bloque hasta diciembre del corriente año, no solo há manifestado su escepticismo frente a la construcción de una institucionalidad supranacional y la creación de un Parlamento del Mercosur y de una moneda común, sino que también há expresado su disposición a firmar un acuerdo de libre comércio bilateral con EEUU” (SERBIN, 2003, p. 94).

Em meio a este aparecimento de opiniões contrárias ao bloco e do desenvolvimento de alternativas locais, Brasil e Estados Unidos passavam, então, a discutir a data limite de entrada em vigor do tratado além da questão dos subsídios agrícolas estadunidenses. O Brasil via a necessidade, também, de mais tempo para uma maior discussão do tratado dentro da sociedade e de uma versão mais “light” para a Alca mantendo no âmbito da OMC assuntos como a propriedade intelectual, acordos sobre investimento estrangeiro, a abertura das compras governamentais e os serviços aos estrangeiros.

“En esta perspectiva, mientras EEUU tiende a promover acuerdos bilaterales o subregionales en el proceso de construcción del Alca, y el Mercosur no termina de definir una política común, la materialización de un acuerdo hemisférico se encuentra amenazada por aplazamientos o por modificaciones sustanciales a su concepción original” (SERBIN, 2003, p 96).

O trecho acima mostra que a discussão de objetivos do processo e a utilização de outros modos de integração se combinavam em sentido contrário à Alca ou mesmo em sentido ao desvio da proposição do projeto. O desvio do projeto inicial norte americano não aparece, de qualquer forma, um caminho aceitável para o governo deste país.

É bastante destacada a mobilização e a união dos movimentos contrários à Alca, incluindo aí encontros, eventos, reuniões, consultas e mobilizações nacionais e sub-regionais em diversos países participando movimentos, organizações e redes sociais de diversas composições incluindo camponeses, indígenas, mulheres, intelectuais, parlamentares e organizações religiosas. Este movimento contrário pode ser explicado pelo fato mencionado por Carrau (2007) de que o projeto Alca nunca incluiu em seus grupos de negociação a participação da sociedade civil, os direitos humanos ou a democracia. O freio ao projeto aparece, então, na questão social somada à mudança de viés político no Brasil e na Argentina. Ao ver a via-Alca negada, os EUA passaram a priorizar as negociações via acordos bilaterais. Diante do travamento das negociações OMC na rodada Doha ganharam força as negociações estadunidenses bilaterais apostando em TLCs, modelo conhecido como OMC plus.

O auge das políticas de liberalização comercial se deu nos anos 90 e sua experiência demonstrou a divergência de sua base teórica, já que os índices de pobreza, desigualdade e marginalização cresciam enquanto os incentivos ao crescimento econômico diminuía. A partir daí, e em paralelo com a globalização, as decisões em matéria de comércio exterior e de inserção internacional em geral ganharam uma importância que não pode ser negada e merece ser analisada em profundidade. A importância da inserção na definição do futuro do país aumenta em casos de mercados internos reduzidos e dependência de exportações.

A explicação de Seintenfus (2003) para o fracasso com relação à Alca, foi que não houve uma proposta cristalina por parte dos norte-americanos e, ao mesmo tempo, os mais importantes países do subcontinente consideram a formalização do bloco como prematura. Deve ser notada, por parte do Uruguai, a sua obrigação para com a utilização de negociações 4+1 com os Estados Unidos. A existência desta diretiva no bloco criava desconfortos a cada tentativa de acerto uruguaio com os Estados Unidos e acabava restringindo as possibilidades e a discussão da Alca no país.

Conhecida como a reunião que sepultou as negociações para a Alca, a IV Cúpula das Américas reuniu os 34 membros da Organização dos Estados Americanos em novembro de 2005 em Mar del Plata na Argentina. O encontro resultou em uma ruptura diplomática entre o México e a Venezuela. A cúpula ficou marcada por tentar resolver a questão da Alca que dividia os países latino americanos.

“Ao lado dos Estados Unidos estão mais 28 países, incluindo o México e o Canadá. O Cone Sul e a Venezuela se recusam a retomar as negociações enquanto os subsídios agrícolas americanos não forem suspensos, sob a alegação de que este tipo de prática prejudica a concorrência dos países dependentes da exportação agrícola.” (MARQUES, 2005, p. 4).

Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Celso Amorim afirmou na ocasião que o acordo é desequilibrado na forma como é proposto pelos Estados Unidos. Já a defesa de seus respectivos pontos de vista de Hugo Chávez, contra a Alca, e Vicente Fox, a favor do processo, gerou a retirada dos embaixadores dos dois países do evento. As questões em conflito são estimuladas por questões ideológicas, mas também mercadológicas já que a abertura da economia americana não se dá em setores estratégicos para o Brasil e outros países latino americanos.

Os países latino americanos analisam a Alca com base no Nafta (North American Free Trade Agreement) entre Estados Unidos, México e Canadá. A partir deste exemplo parecem estar decidindo por não aderir a um processo onde o México sofre para enfrentar os subsídios agrícolas americanos e tem uma mão de obra explorada nas empresas maquiladoras, que só fazem a parte final do processo produtivo. Por fim, Marques (2005) compara, de modo generalizado, os objetivos do Nafta e da União Européia e defende que “processos de integração comercial baseados apenas aberturas comerciais, por definição, estão fadados ao fracasso” (MARQUES, 2005, p. 5).

4.3. Novas relações bilaterais entre Uruguai e Chile

Apesar de o perfil chileno de inserção ser mais voltado para fora do continente sul americano, pode ser visto um movimento recente de modificação das relações chilenas para com o Uruguai. A modificação dessas relações é percebida por Ponce (2007) e o autor aponta como prováveis causas para esta modificação uma mudança nas estratégias mutuas, dada a reorientação em ambos os países das suas inserções na região e no mundo. Este movimento dos dois países acontece diante de um quadro em que as relações internacionais na região se encontram fortemente marcadas por vetores político-ideológicos e não institucionais, ou seja, Ponce (2007) vê o desenvolvimento do posicionamento ideológico ganhar força em detrimento da institucionalização das relações no continente.

Ponto comum entre a tradição uruguaia e chilena de política externa é o respeito às instituições mantido por ambos os estados. Este traço poderia, portanto, ser utilizado na construção de uma agenda de trabalho comum. Ao estreitar relações, Uruguai e Chile identificaram vantagens que podem ser oferecidas ao parceiro e buscaram utilizar o parceiro como ligação ao alcance de objetivos próprios sem, no entanto, descuidar os seus esquemas de inserção atuais. A aproximação entre Chile e Uruguai poderia esbarrar, entretanto, nesta diferença de esquemas. Enquanto o Uruguai buscou após o período militar a adesão ao Mercosul e acabou se protegendo, de certa forma, do resto do mundo, o Chile efetuou o processo de abertura extra-regional mais acelerado do mundo.

A diferença entre modelos põe o Uruguai no mesmo contexto de Brasil e Argentina onde se discutem os fracassos das reformas econômicas dos anos 1990. Por seu lado, o Chile debate correções ao modelo econômico seguido de caráter liberal. Essas diferenças foram vistas após as chamadas “reformas de primeira geração”, liberalização econômica com ênfase no setor financeiro, e após a busca por políticas que visassem a reversão das políticas neoliberais radicais e a garantia da estabilidade democrática. Em meio a esse quadro, pode-se ver como ponto de semelhança entre Uruguai e Chile que “(...) analizando el desempeño del Estado de Derecho, tan solo dos países, Chile y Uruguay, han obtenido un resultado aceptable en el mantenimiento de los gobiernos em el poder, la realización de elecciones libres y despojadas de todo sesgo de corrupción” (PONCE, 2007, p. 342). A manutenção de normas básicas e de uma estabilidade democrática os diferencia de uma região em crise e os aproxima um do outro. O desempenho econômico, no entanto, teve direções radicalmente diversas entre estes países.

A aproximação entre Chile e Uruguai apesar de efetuar uma reavaliação do peso relativo do Mercosul para o Uruguai, aparece como um avanço em um espaço paralelo e complementar à inserção comercial destes países. O fator que mais atua na aproximação Uruguai e Chile é, no entanto, menos comercial e mais ligado aos instrumentos legais que são considerados indispensáveis para a institucionalização regional da América do Sul. Este fator de aproximação é visto no já citado respeito às instituições e no conseqüente apego irrestrito e cumprimento efetivo dos compromissos e acordos. A atuação desta característica comum na construção da melhoria das relações no continente é evidenciada na importância das normas jurídicas, e o cumprimento destas, para a evolução de processos integracionistas que, segundo Ponce (2007), se soma a tradicional importância conferida à

geografia, à população, à economia e renda, à congruência política e ao passado ou origem comum no sentido de comunidade.

Como solução para as diferenças criadas pelo uso de modelos diversos de inserção, entre Uruguai e Chile e até mesmo de cada um desses países para com outros países da região, surge o conceito de coopetição trazido para a análise das relações regionais por Ponce (2007). Segundo este conceito dois competidores atuando de formas diversas acabam por alcançar benefícios mútuos em decorrência da proximidade entre si. Como o Chile buscou em sua redemocratização uma estratégia de liberalização e abertura comercial, enquanto o Uruguai vinculou-se ao Mercosul para estreitar relações com seus principais parceiros, no momento em que ambos buscam repensar ou reformar seus respectivos modelos através de áreas ainda não exploradas, a aproximação aparece como fonte de troca de experiências gerando ganhos mútuos para Chile e Uruguai. Esta coopetição deve, no entanto, basear-se em agendas comuns de trabalho e explorar as vocações de cada estado a fim de que este objetivo não fique somente na retórica.

Comprometido com o Mercosul, o Uruguai vê como metas que se tornam desafios assumir o papel de porta de entrada para o mercado mercosulino e superar as dificuldades de inserção em mercados extra-bloco. A solução destes dois desafios pode encontrar viabilidade de êxito no aprofundamento das relações com o Chile. Já o Chile que buscou a liberalização de seu mercado projetando as suas exportações através de tratados de livre comércio em variadas dimensões, encontra dificuldades para traduzir seu êxito em ganhos regionais, dando as costas para a América do Sul. “Y los problemas con la región no son menores: conflictos limítrofes con Peru, demanda marítima de Bolívia, problemas energéticos con Argentina” (PONCE, 2007, p. 253). A superação destas tensões mostra-se, portanto, indispensável para que o Chile assuma um papel mais positivo na região e mova-se adiante na busca pelo desenvolvimento. O Chile possui, de certa forma, receitas para o melhor aproveitamento possível da globalização, ao contrário de seus vizinhos, e para assumir um papel de liderança na região pode fazer uso desta sua virtude.

A contribuição chilena para a busca pelo desenvolvimento em conjunto com o Uruguai está, portanto, no fato de que “Si hay capitales que el país trasandino puede aportar está en la estrategia comercial, la construcción de una imagen-país, y siendo una puerta de entrada (en este caso por el Pacífico) de inversiones a la región” (PONCE, 2007, p. 355). As novas relações entre Chile e Uruguai aparecem, então, com os governos de Michele Bachelet no Chile e Tabaré Vasquez no Uruguai. Esta parceria desenvolveu-se a

partir da visita de Vasquez ao Chile em abril de 2007 e a assinatura de declarações e tratados com a finalidade de estreitar relações entre os dois países. Tendo como semelhança serem ambos os presidentes de esquerda, a relação entre os países foi rotulada por eles como estratégica e aparece com grande força o protagonismo do setor privado nos acordos através do Consejo Asesor Empresarial que foi instalado em abril de 2007.

“El contenido, la forma de relacionamiento bilateral, la agenda, la visión de la contraparte como competidor y cooperador en la consecución de objetivos propios; son los indicios de un nuevo estilo de inserción regional funcional a una apertura global” (PONCE, 2007, p. 362).

As ditas “novas relações” uruguaias com o Chile podem ser vistas, então, como a busca por um parceiro para obter ganhos comerciais ao mesmo tempo em que um ponto comum, a tradição de cumprimento de acordos, é utilizada para buscar iniciativas que supram a demanda de maior e melhor institucionalização no continente. É interessante notar o caráter complementar buscado na parceria tratando-se de dois países de tamanho relativamente reduzido. Mostra-se importante ressaltar, ainda, o fato de que fatores econômicos, geopolíticos, sociais e culturais não deixam de ser incluídos nestas novas relações, o que previne a aproximação chileno-uruguaia de receber o rótulo de socialmente excludente dado às relações puramente econômicas entre países.

5. Conclusão

Terminada a análise, devemos buscar pelas conclusões que podem ser extraídas do estudo da política externa e inserção internacional regional uruguaia. Seitenfus prevê para o século XXI uma “verdadeira e profunda cooperação econômica nas Américas, formando, com a política e a segurança, o tripé das organizações internacionais no Novo Mundo” (SEITENFUS, 2003). Dentro deste espírito de cooperação, gerado pelo já descrito processo de democratização, esquerdização das presidências, e fortalecimento do regionalismo, o Uruguai não se isola e tenta aproveitar todas as possibilidades no seu entorno.

Nota-se que este trabalho detém-se mais na análise da importância do Mercosul para o Uruguai do que em outros processos integrativos. Isto decorre da fácil constatação de que este processo de integração é o mais importante para o país. É também o que, se levado a sério, poderá trazer maiores ganhos. Para Carrau (2007), regionalmente o Uruguai alcançou logro inserindo-se ao Mercosul e tirando daí grande número de acordos comerciais com terceiros países.

No trabalho de Clemente (2007), pode-se ver, através das conclusões e análises da autora, certa aprovação quanto à inserção internacional uruguaia através do plano sub-regional. As oportunidades são ampliadas para o Uruguai, país de pequeno porte e poder, através da sua vinculação ao Mercosul. Ao mesmo tempo a política externa uruguaia mantém-se aberta a outras possibilidades como a inserção via-Unasul e via comunidade ibero-americana. Por fim é lembrada a utilidade da avaliação periódica de resultados, diante da natureza cambiante do sistema internacional, a fim de tomar decisões de continuidade ou mudança de políticas.

São destacadas as vantagens de vincular-se ao Mercosul por Bizzozero ao dizer que “las posibilidades que tiene Uruguay de incidir en el ámbito sudamericano van a depender 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” (BIZZOERO, 2007, p. 38). Neves (2007), no entanto, nota uma mudança de atitude do Uruguai que, segundo o autor, parece “cansar-se” de um bloco que não dava importância aos pequenos. Pode-se notar o começo de um posicionamento mais independente do Uruguai e até mesmo a possibilidade de um abandono da inserção uruguaia via-Mercosul na presença de um governo de orientação menos pró-integração.

O movimento que resultou em certa descrença no Mercosul é descrito por Neves (2008) ao escrever que:

“(…) acredita-se que o estado uruguaio e parte dos atores domésticos, ao não terem alcançado os benefícios esperados no processo de integração regional, passaram a buscar e a propor novos caminhos para a inserção internacional do país, objetivando resultados mais satisfatórios comparados aos alcançados até então dentro do bloco. Esta hipótese foi estabelecida a partir dos seguintes fatores: a ampliação do mercado de pouco mais de três milhões de habitantes para mais de 200 milhões, com a total ausência de barreiras tarifárias e não tarifárias, ainda não se efetivou; Argentina e Brasil realizaram diversos acordos sem consultar ou levar em consideração a posição dos sócios menores, desgastando, dessa forma, a relação entre os quatro países; e, por fim o bloco não avança na institucionalização de novos órgãos, responsáveis por harmonizar políticas comuns, como, por exemplo, a política macroeconômica da forma como o Uruguai gostaria.” (NEVES, 2008, p. 14)

O autor identifica, ainda, três posturas durante o desenvolvimento do Mercosul: ampliar acordos celebrados entre Argentina e Brasil; apesar da posição pela manutenção do bloco, insatisfação do governo e da sociedade civil com os parceiros no período das crises; e cisão dentro do próprio governo em 2006 entre favoráveis e desfavoráveis ao Mercosul e em relação ao tipo de inserção internacional que o país deveria buscar. O espaço de tempo reduzido em que o ingresso do Uruguai no Mercosul se deu, junto com a posição do governo de aceitar todos os compromissos e riscos do processo, resultou em uma redação de tratado que tratava desiguais como iguais. A proposta de redação alternativa do Uruguai não obteve sucesso e conceitos como o equilíbrio, a simetria, a reciprocidade nos custos e benefícios, e a expansão contínua e equilibrada não foram aceitos na redação final do tratado (Neves, 2008).

Apesar de não quebrar as regras do Mercosul durante o desenrolar dos boatos sobre um TLC com os EUA, o Uruguai passou a atuar de forma mais independente em um governo de esquerda que se posicionava a favor do Mercosul, o que demonstra a citada insatisfação do país com o processo de integração. No entanto, o processo nunca perdeu o status de prioridade uruguaia e observa-se que a expressão “o Mercosul como ponto de arranque para a inserção uruguaia” é muito recorrente nos discursos do país independente da orientação esquerdista ou direitista do governo.

Em uma busca por perspectivas Larrechea (2007) aconselha ao Uruguai completar a transição que ele leva desde o equilíbrio pendular. Se a posição pendular não funciona hoje para o Uruguai é devido a uma conjuntura que a faz ineficiente, sendo o fator mais significativo o fato de que Brasil e Argentina não são mais potências rivais, mas, ao

contrário, estão dentro de um processo cooperativo que deverá ser perpetuado com possibilidades de evolução. Essa associação estratégica, junto com a concertação política regional, é a primeira mutação de relevância no sistema internacional em sua dimensão regional para o autor.

A segunda está na nova política sul americana. Seu surgimento não é ligado à ascensão dos governos de centro-esquerda, que sofrem com atritos entre si, mas é herança e resultado do processo acumulado de Contadora, da democratização e do amadurecimento do projeto estratégico brasileiro. Junto com a ascensão da esquerda na América do Sul acabou surgindo para o Uruguai, também, a possibilidade de abrir novas relações com o Chile através da presidente Bachelet. A terceira mutação no sistema internacional apontada situa-se no âmbito global e refere-se a uma mudança do sistema uni-multipolar para a multipolaridade. Isso aparece dentro de um esgotamento da posição unipolar estadunidense junto com a evolução de outros pólos de poder. Nesse contexto é percebida a capacidade da América do Sul, e do Mercosul em menor escala, de apresentar-se como um proto-estado e de negociar como mais um pólo.

A aposta na relação privilegiada com os Estados Unidos aparece, nesse contexto, como idealista e resultado de uma interpretação errada das mudanças no sistema regional e internacional. A escolha que se coloca não é, portanto, entre a sobreatuação e a resignação, mas entre a passividade ou a reatividade diante das falhas do Mercosul versus o desenvolvimento de uma política ativa na região. A coordenação regional aparece como uma linha de continuidade histórico-diplomática. A posição pró-ativa nos órgãos do Mercosul deve ser perseguida reivindicando novo ciclo de compromisso dos países do bloco com as políticas comunitárias.

O posicionamento pendular citado por Larrechea é explicado por Bizzozero (2007) com o nome de política exterior triangular. A política exterior triangular do Uruguai pode ser entendida a partir do momento que se consideram os condicionantes histórico-estruturais da época colonial e dos inícios do país. Esta política externa aparece, então, em uma dupla equidistância entre a potência marítima e a região e entre o Brasil e a Argentina. Durante a fase de transição do Mercosul o Uruguai continuou, segundo Bizzozero (2007), implementando sua política de equidistância entre Brasil e Argentina com vistas à fase de União Aduaneira. Esta política foi complementada, posteriormente, com a convergência ideológica e funcional dos países da região. A convergência, então, impossibilita o posicionamento pendular e faz com que a possibilidade de negociações com os Estados

Unidos seja a forma de barganha atualmente pelo Uruguai para com os seus vizinhos. O real interesse dos Estados Unidos nessa associação, no entanto, pode ser posto em dúvida dado o tamanho reduzido de território e mercado do Uruguai e as possibilidades de vantagens que os estadunidenses teriam no acordo.

Por fim, é reforçada a importância da história para a tomada de decisões recente por Arteaga (2007). A história, como continuidade e mudança, tem o Uruguai no meio de um processo histórico o qual devemos ser capazes de enxergar em um tempo de duração longa e que não pode ser confundido com devaneios atraentes. Encaixam-se aí as análises da política externa e inserção internacional uruguaia para que a história se transforme em conceitos e direções a serem tomadas.

6 - DADOS BIBLIOGRÁFICOS

- AROCENA, Rodrigo. *Uruguay en la nueva ola de las izquierdas latinoamericanas*. Nueva Sociedad n° 197, mayo - junio de 2005, pp 146 a 158.

- ARTEAGA, Juan Jose. *Influencia del imaginario histórico en la inserción internacional del Uruguay*. Seminario Inserción Internacional de Uruguay. Montevideo, 14 e 15 de agosto de 2007.

- BIZZOZERO, Lincoln Reveléz. *La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional de Uruguay frente al nuevo siglo*. Seminario Inserción Internacional de Uruguay. Montevideo, 14 e 15 de agosto de 2007.

- CAETANO, Gerardo. *Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda*. En G. Caetano (comp.) *20 años de democracia. Uruguay: 1985-2005: miradas múltiples*. Taurus, Montevideo, 2005. páginas 19-48. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/17187000/urug-reciente-12303a438>

- CLEMENTE, Isabel. *Opciones de inserción internacional del gobierno progresista*. Seminario Inserción Internacional de Uruguay. Montevideo, 14 e 15 de agosto de 2007.

- CLERICO, Lilia Ferro. *La política exterior de los gobiernos de transición y consolidación democrática en Uruguay – 1985-2000*. Seminario Inserción Internacional de Uruguay. Montevideo, 14 e 15 de agosto de 2007.

- CARRAU, Natália. *Una mirada en clave política sobre la integración latinoamericana y las opciones para Uruguay*. Seminario Inserción Internacional de Uruguay. Montevideo, 14 e 15 de agosto de 2007.

- DEMASI, Carlos; RICO, Álvaro; e ROSSAL, Marcelo. *Transición y postransición (1980-2002). Hechos y sentidos de la política y la pospolítica*. En O. Brando (comp) *Uruguay hoy. Paisaje después del 31 de octubre*. Ediciones del Caballo Perdido. Montevideo, 2004. Páginas 24 – 46. Disponible en : <http://www.scribd.com/doc/17187000/urug-reciente-12303a438>

- LARRECHEA, Enrique Martínez. *La política exterior del Uruguay em transición: la dimension sudamericana*. Seminário Inserción Internacional de Uruguay. Montevideo, 14 e 15 de agosto de 2007.

- LUZURIAGA, Wilson Fernández. *La política exterior uruguaya desde três singularidades*. Seminário Inserción Internacional de Uruguay. Montevideo, 14 e 15 de agosto de 2007.

- MARQUES, Carla. *Alca: um acordo em desacordo*. Jornal da UFRJ, dezembro de 2005, pp. 4 e 5.

- NEVES, Leonardo Holzmann. *As relações entre o Uruguai e o Mercosul em três momentos: 1991-Tratado de Assunção, 1999 - Crise econômica e 2006 - Aprofundar Mercosul ou TLC com os Estados Unidos*. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/neves.pdf>

- NEVES, Leonardo Holzmann. *O Uruguai e o Mercosul: governo e atores domésticos*. Porto Alegre, 2008.

- PAIM, Elisângela Soldatelli. *IIRSA: é esta a integração que nós queremos?* Núcleo Amigos da Terra/Brasil, Dezembro 2003.

- PASQUET, Ope. *El conflicto argentino-uruguayo por las plantas de celulosa: no todo cambia*. Seminário Inserción Internacional de Uruguay. Montevideo, 14 e 15 de agosto de 2007.

- PONCE, Matias. *Un nuevo marco de relaciones bilaterales em un contexto regional. El analisis del relacionamiento entre Chile y Uruguay 2006-2007*. Seminário Inserción Internacional de Uruguay. Montevideo, 14 e 15 de agosto de 2007.

- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: livraria do advogado editora. 2003.

- SENHORAS, Elói Martins; OLIVEIRA, Daniel Simões; e NASSER, Patrícia. *Prognósticos de uma discussão: o projeto IIRSA entre o discurso oficial e as críticas*. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1079&context=eloi>

- SERBIN, Andrés. *América del sur en un mundo multipolar: es la Unasur la alternativa?* Nueva Sociedad n° 219 enero-febrero de 2009, pp. 145 a 156.

- SERBIN, André. *Desafíos y obstáculos políticos del ALCA*. Revista Nueva Sociedad n° 186, julio-agosto de 2003, pp. 86 a 186.