



**BRASIL-URUGUAI:
OS PRÓXIMOS 20 ANOS**



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Gilberto Vergne Saboia

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Brasil-Uruguai: os próximos 20 anos

Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro,
em 22 de julho de 2011



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Mariana Alejarra Branco Troncoso

Revisão:

Pablo Lhuveras Matos

Programação Visual e Diagramação:

Maurício Cardoso e Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Brasil-Uruguai. - Brasília: Fundação Alexandre de
Gusmão, 2011.
308p.

ISBN: 978.85.7631.328-1

1. Cooperação Internacional. 2. Diplomacia. 3.
Relação Bilateral.

CDU 327.323(8=6)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária
Sonale Paiva - CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Parte 1 - Debates, 7

Manhã, 9

Tarde, 76

Parte 2 - Textos Acadêmicos, 103

1. Brasil e Uruguai sob o signo da solidariedade e do pragmatismo, 105

Embaixador Antonio José Ferreira Simões

2. O Uruguai e os próximos vinte anos, 123

Dr. Darc Costa

3. El “Uruguay Internacional” y la región: apuntes históricos y desafíos vigentes, 151

Dr. Gerardo Caetano

4. Ciência, Tecnologia e Inovação: desafios comuns e perspectivas da cooperação, 183

Dr. Gregory Randall e Judith Sutz

5. Desafios de pensar el futuro, 203

Dr. Hugo Achugar

6. Relações entre Brasil e Uruguai – perspectivas para os próximos vinte anos, 219

Professor Marco Aurélio Garcia

7. Integração Produtiva entre Brasil e Uruguai: reflexões e perspectivas, 235

Mauro Borges Lemos, Roberto Alvarez e Carlos Nogueira Júnior

8. Brasil-Uruguay 2030: ¿Ejemplo de integración energética?, 269

Dr. Ramón Méndez

9. Brasil y Uruguay en la región y en el mundo: perspectiva político-diplomática ante los desafíos de inicios del siglo XXI, 283

Embaixador Roberto Conde Carreras

10. Os desafios do desenvolvimento e da integração fronteiriça, 301

Embaixador Ruy Carlos Pereira



PARTE 1
DEBATES





Debates

Manhã

Senhor Embaixador Antonio Simões – Bom dia a todos e a todas. Eu gostaria, em nome do Ministro Antonio Patriota, do secretário-geral Ruy Nogueira, de saudar a todos, os brasileiros e os uruguaios, que aqui estão na abertura do seminário sobre o futuro da relação com o Uruguai.

Quero dizer que a ideia do Seminário Brasil-Uruguai, Os Próximos 20 Anos, surgiu do meu amigo Roberto Conde nas nossas reuniões sobre temas específicos. Da relação surgiu essa ideia de fazer um seminário em que pudéssemos pensar daqui para a frente o que vamos fazer, e hoje estamos aqui. Acho muito importante o trabalho que vamos fazer porque não basta a relação ser boa hoje, é importante que ela tenha elementos de crescimento nos próximos anos.

Temos aqui hoje pessoas que têm sido muito importantes na relação com o Uruguai e serão ainda mais importantes no futuro, a começar pelo professor Marco Aurélio Garcia, que tem tido um trabalho muito importante nessa área internacional, não só nos anos do governo Lula, governo Dilma, mas mesmo anteriormente, na secretaria de Assuntos Internacionais do PT. Há também o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, hoje alto representante geral e grande incentivador do MERCOSUL, e um grande incentivador da relação com o Uruguai.

Tudo isso é feito graças ao apoio da FUNAG e do IPRI. Por isso temos aqui também o embaixador José Vicente Pimentel. Já mencionei o Roberto Conde. O nosso embaixador no Uruguai, João Carlos Sousa Gomes, que é a pessoa que trabalha o dia-a-dia da nossa relação, que consegue trabalhar essa manobra de aproximação tão importante que estamos fazendo. Gostaria de citar o cônsul-geral em Montevidéu, embaixador Rui Pereira. Também é importante citar, como citei o embaixador do Brasil no Uruguai, mencionar o embaixador do Uruguai no Brasil, embaixador Carlos Amorim, a pessoa encarregada sempre de nos fazer lembrar aqueles temas importantes, aqueles temas que são fundamentais para que a relação possa andar.

Creio que já falei até demais. Teremos depois um painel específico em que vou falar com mais detalhes sobre o tema em si da relação. Consultei o professor Marco Aurélio, também me disse que pretende falar com mais vagar no painel seguinte, que é o painel que ele vai, inclusive, liderar.

Consulto os outros membros da mesa se têm uma mensagem inicial. Pergunto ao meu colega Roberto Conde, e não sei também se o alto representante, se o embaixador em Montevidéu, se o embaixador aqui também teriam uma mensagem a dar nesse momento. Então passo a palavra ao meu colega Roberto Conde.

Senhor Vice Ministro Roberto Conde – ¡Muchas gracias Embajador Simões! ¡Buenos días a todos! Solamente intervenía para saludar, porque es importante que escuchemos las exposiciones ese intercambio de ideas. Agradezco a la mención que hace el Embajador Simões a la origen de esta convocatoria, pero quiero decir que no hubiésemos tenido la idea de hacer esta reunión si ella no hubiese sido inspirada por el clima permanente de trabajo y de confianza que estamos construyendo entre Montevideo y Brasilia a través de una serie de encuentros periódicos, regulares con mucho contenido. Este trabajo que estamos haciendo es el trabajo que nos han encomendado nuestros presidentes que merecen nuestro pueblo, entonces esas iniciativas surgen por ese clima especial de trabajo y de confianza que hago referencia.

Quiero decir Embajador que hemos venido con una muy importante delegación donde me acompaña los Vice Ministros de Industria y Energía y el Vice Ministro del Ministerio del Interior, el Profesor Antunes, directores de generales y nacionales de industria y del Ministerio de Relaciones Exteriores, verdaderas personalidades de la academia como el Profesor Caetano o el Profesor de Investigación Gregorio Irlanda, el Profesor Ugachuga que viene

en función de gobierno como miembro del ministerio de educación y cultura, pero que es también una personalidad relevante de nuestra cultura. Buen, un equipo completo de nuestros directores de cancillería en el afán de trabajar de un modo constructivo y sacar el máximo provecho de esta jornada.

Es una honra con tantos destacados diplomáticos brasileños esta jornada, y es una honra estar aquí en la casa de la diplomacia brasileña, en la Casa del Barón de Rio Branco. Espero que nos aproveche y muchas gracias por la invitación, por la organización.

Senhor Embaixador Antonio Simões – Muito obrigado, Roberto Conde, ministro das Relações Exteriores do Uruguai. Queria mencionar a presença do embaixador Baena Soares, que, quando ingressei no Itamaraty – meu sonho era trabalhar no Departamento das Américas –, ele já era secretário-geral do Itamaraty, jovem secretário-geral do Itamaraty, e continua jovem até hoje com essa força que dá às gerações que tentam levar o bastão do Itamaraty, que ele já segurou tanto tempo.

Queria agora passar a palavra ao alto representante do MERCOSUL, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Senhor Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães – Bom dia, senhoras e senhores. É um prazer estar aqui convidado pelo IPRI, pelo embaixador Simões, ao lado do Marco Aurélio, do embaixador do Uruguai. Vou fazer um brevíssimo comentário: as relações entre Brasil e Uruguai nos próximos 20 anos, e inclusive hoje, estão fundamentalmente dentro do processo de integração Sul-Americana e do processo do MERCOSUL.

Dentro do MERCOSUL há uma questão, na minha opinião, essencial, que é a questão das assimetrias. As demais são questões pontuais, eventuais e assim por diante. A questão de como reduzir as assimetrias entre os estados-membros do MERCOSUL, no caso específico entre Brasil e Uruguai, tem um fundamento básico: a questão da infraestrutura.

Não gosto muito de falar em mercado comum, depende de uma relativa semelhança de estruturas de tal forma que os investidores, que em geral realizam investimentos privados, decidam entre fazer o investimento em um ou outro país a partir de um mesmo conjunto básico de situações. É isso, já está sendo feito um esforço muito grande através do FOCEM, no caso da interligação elétrica com o Brasil, e no caso do projeto das ferrovias, de grande importância para a integração, para o fortalecimento da estrutura básica

do Uruguai e do seu relacionamento com os outros países. Então, a questão do Uruguai é uma questão fundamental para a coesão econômica e política do MERCOSUL.

Dentro de um quadro-geral na América do Sul, o que temos, de um lado, naturalmente, é a política externa americana, e, de outro lado, temos os novos interesses chineses em toda região. Temos no meio o MERCOSUL, então a coesão política e econômica do bloco e a sua formação, no que estamos, às vezes há certa divagação, mas se estamos empenhados nisso, essa coesão política e econômica depende muito fortemente da ação dos países maiores do bloco – naturalmente que são Argentina e Brasil.

Então depende muito da convicção do governo brasileiro de que esse processo é essencial. Não só do governo brasileiro, mas também dos diferentes setores do governo e do Estado brasileiro, porque aí incluímos, naturalmente, o Legislativo, quer dizer, a capacidade que terão o Executivo e o Legislativo de mobilizar esforços políticos e econômicos para o fortalecimento do processo de integração.

É só isso. Muito obrigado pela atenção.

Senhor Embaixador Antonio Simões – Muito obrigado, alto representante-geral do MERCOSUL. Passo a palavra ao embaixador do Brasil em Montevideú, embaixador João Carlos Souza Gomes.

Senhor Embaixador João Carlos Souza Gomes – Muito obrigado. Bom dia senhoras e senhores. Excelentíssimo senhor subsecretário-geral da América do Sul, Central e do Caribe, meu querido amigo, embaixador Antonio Simões. Senhor alto representante-geral do MERCOSUL, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Meu querido amigo, professor Marco Aurélio Garcia, assessor-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República. Gostaria de fazer referência também ao meu querido amigo côsul-geral do Brasil em Montevideú, embaixador Rui Pereira. Vejo com satisfação também a presença do embaixador João Clemente Baena Soares, com quem tive a honra de trabalhar durante mais de 12 anos e continuo sendo inspirado por suas lições históricas como assinalou nosso querido Simões.

Gostaria de fazer uma referência ao vice-chanceler do Uruguai, senhor Roberto Conde, aos vice-ministros aqui presentes do Interior e da Indústria, Energia e Minério, ao diretor do IPRI, embaixador José Vicente Pimentel; enfim, ao representante da Petrobras Uruguai, Irani Varela. Ao meu querido

amigo Felipe Fortuna, aqui representando nesse momento o senhor secretário-geral das Relações Exteriores, Ruy Nogueira.

Pretenderia, em primeiro lugar, estender meus agradecimentos aos dois chanceleres: ao chanceler Antonio Patriota e ao chanceler Danilo Astori, que dedicam grande parte do seu tempo a melhorar ainda mais as excelentes relações entre os dois países. Sobretudo nesse contexto, inspirados pelo embaixador Simões e pelo embaixador Conde é que estamos realizando este importante seminário.

Faço uma referência também ao embaixador Ruy Nogueira, que recentemente esteve em Montevidéu chefiando a delegação do Brasil à Sétima Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperações do Movimento Fronteiriço. Ele teve um papel importantíssimo para o êxito desta reunião juntamente com o nosso vice-chanceler Conde.

A delegação do Brasil contou com mais de 80 representantes dos mais diferentes ministérios – Saúde, Educação, Transportes, Integração Nacional, Comunicações e, naturalmente, uma grande delegação do Itamaraty, integrada pelo ministro Pereira Pinto, que deu uma contribuição muito importante a esta reunião.

Na esfera estadual, contamos com a presença do vice-governador do Rio Grande do Sul e de mais de oito secretários de estado. Contamos também com a presença dos prefeitos de fronteira, juntamente com os intendentess.

Creio que é muito importante que haja havido um salto qualitativo nas relações Brasil-Uruguai. Isso se deve, em grande parte, à iniciativa conjunta do meu amigo embaixador Simões e do vice-chanceler Roberto Conde com a criação da Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva Brasil-Uruguai (CBPE). Acho que a CBPE já vem dando seus frutos, resultado de discussão, planejamento, reflexão, aproveitamento de experiências recíprocas e exitosas, de modo que deu um novo alento, um novo rumo, acrescentou, já enriqueceu a tradicional pauta da agenda militar entre os dois países.

Pretendo compartilhar algumas reflexões de uma maneira muito rápida, baseadas na minha experiência profissional, tendo acompanhado os assuntos americanos por seis anos na secretaria-geral, minha experiência como cônsul-geral em Montevidéu no início da década de 90 e, a partir de novembro, como embaixador do Brasil em Montevidéu.

O tema proposto – Brasil-Uruguai nos próximos 20 anos – constitui, sem dúvida, um desafio. Discorrer sobre o futuro das relações é tarefa

complexa, muitas vezes arriscada, e é sempre um risco transformarmos essa intervenção em um mero exercício de futurologia divorciado da realidade.

Valeria, por exemplo, a título de reflexão, questionar quais os cientistas políticos e diplomatas que previram, em 1969, a queda do muro de Berlim 20 anos após. Nessa mesma linha, gostaria também de conhecer quais poucos foram aqueles que anteviram a rápida transformação do mundo unipolar no mundo multipolar predominante hoje. Quem ousaria prognosticar que a China, em um período de menos de dez anos, se transformasse na segunda economia mundial. Quem imaginaria que tanto os Estados Unidos quanto a União Europeia ver-se-iam defrontados com graves e sucessivas crises financeiras?

Nessa ótica valeria perguntar: como se encontrava o Brasil-Uruguai há 20 anos e qual o reflexo dessas situações nas relações bilaterais? Podemos constatar avanços importantes de 20 anos para cá. Fruto da capacidade da sociedade brasileira e uruguaia de transformar seus países. A conquista mais importante foi, sem dúvida, a consolidação do processo democrático. Aprofundou-se a abertura da economia, reduziu-se o papel do estado aos campos estratégicos essenciais, como a educação, a saúde e a segurança pública, ambas as economias se abriram aos investimentos estrangeiros, a pobreza e a desigualdade social foram drasticamente reduzidas. Conquista histórica foi a criação do MERCOSUL. Apesar de algumas imperfeições, esse bloco é hoje uma realidade. Ele vem contribuindo para o desenvolvimento econômico e social sustentável de todos seus sócios, mais do que isso, a integração física, energética e política deixou de ser apenas uma figura retórica, é visível e palpável.

Todos os países do MERCOSUL, em particular Brasil e Uruguai, compartilham de uma visão semelhante da realidade internacional. Estamos comprometidos com a paz, o entendimento, o diálogo e a cooperação, desejamos todos um mundo mais próspero e uma distribuição de riqueza mais justa entre países ricos e países pobres. Aspiramos também, todos, ter maior presença no cenário internacional, advogamos uma democratização internacional em favor dos países da região e dos países em desenvolvimento.

Somos todos testemunhas, aqui nesta sala, dos 16 acordos assinados recentemente pela presidenta Dilma Rousseff. Trata-se de número recorde de acordos sobre as mais diferentes áreas, que vão desde a integração física, passando pela integração energética, social, cooperação no campo científico e tecnológico, da inovação e cultural.

Em 1991, quando assumi o Consulado em Montevidéu, a integração energética não passava de um sonho, a integração física limitava-se às rodovias. Já naquela altura, sentia-se necessidade da construção de uma segunda ponte sobre o rio Jaguarão. As populações locais já reivindicavam a recuperação da antiga ponte Mauá, a interconexão ferroviária não passava de miragem, a hidrovia Brasil-Uruguai, embora já se constituísse no imperativo, limitava-se aos discursos, ao interesse político comum.

Decorridas duas décadas, a conexão elétrica entre Santana e Rivera já existe, as obras de interconexão elétrica entre Candiota e San Carlos seguem em ritmo acelerado, a integração energética no setor elétrico deve estar concluída em 2013, o projeto da segunda ponte já está concluído, a licitação iniciar-se-á nos próximos meses, a recuperação da antiga ponte deverá começar já no ano que vem, a interconexão ferroviária em Livramento será concluída em dezembro deste ano [2011], a ligação ferroviária entre os dois países deve estar plenamente operacional também no final deste ano, os trabalhos da hidrovia Brasil-Uruguai estarão finalizados em 2013. A integração física, portanto, caminha a passos largos.

Outro dado importante refere-se ao comércio bilateral. Em 1991, há 20 anos, não passava de 700 milhões de dólares. No ano passado, atingiu a cifra de três bilhões de dólares. Mais importante do que isso: em 1991, a quase totalidade da pauta de exportações era constituída de produtos primários. Hoje verifica-se uma crescente participação de produtos manufaturados no Uruguai na pauta de exportação. Quem cogitaria, há 20 anos, o Uruguai exportar automóveis para o Brasil? Podemos, portanto, antever um futuro promissor.

A utilização de novas vias de transporte resultará no aumento do fluxo e haverá uma redução do custo de transportes. Podemos estimar, em uma projeção conservadora, que o comércio bilateral poderá crescer uma taxa anual de 10% ao ano. Haverá, portanto, uma região mais rica, um MERCOSUL mais rico, mais fortalecido e mais integrado. Tudo isso gerará maior produção agrícola, industrial, maior riqueza, melhor qualidade de vida e, sobretudo, sociedades mais justas e igualitárias. Os dois países se encontram mais unidos do que nunca, nossas cidades podem estar seguras de que teremos um futuro alvissareiro e promissor.

Cabe a nós, hoje, mudar o nosso futuro. MUITÍSSIMO OBRIGADO.

Senhor Embaixador Antonio Simões – Eu agradeço ao embaixador do Brasil em Montevideú, embaixador João Carlos Souza Gomes, e eu consulto se o embaixador Carlos Amorim gostaria de dizer algumas palavras.

Senhor Embaixador Carlos Amorim – ¡Si, muchas gracias Embajador Simões! Primero obviamente agradecer a Itamaraty por la organización y a la Fundación Alexandre de Gusmão también por la organización y el apoyo que está dando a esta iniciativa conjunta y definitiva pone a las relaciones bilaterales, o tratar de buscar una perspectiva de largo plazo para nuestras relaciones bilaterales. Aprender de lo que tenemos hoy del pasado y tendernos hacia el futuro.

En alguna otra oportunidad yo he mencionado que parece que hay una especie de moda de hablar parcerías estratégicas entre países. Yo creo que en el caso de Uruguay y Brasil hablar de eso sería casi una redundancia. Hay una parceria estratégica de nace y que la vamos construyendo día a día y no sería necesario de alguna manera recorrer a ningún tipo de instrumento como nuestros propios países están haciendo con terceros.

Sin pretender ir muy atrás en la historia, creo que algunos de los panelistas lo harán mucho mejor que yo, simplemente quería volver un poco atrás en ese sentido. ¿De donde salimos nosotros en la relación Uruguay/Brasil en este Siglo XIX y Siglo XX? En el Siglo XX podemos un poco decir que de alguna manera las relaciones bilaterales pasaron por períodos de cooperación y, quizás, de alguna forma de vivir un poco aislados uno del otro; y eso se mantuvo. El Siglo XX empezó con un acto de cooperación muy fuerte y que tiene mucho que ver con este palacio. La firma de Tratado de Límites de 1909, eso fue un gran acto de cooperación que se reconoce a Uruguay el dominio conjunto de las aguas de la Laguna Mirim y del Río Jaguarão. Pero en el Siglo XX también hubo también períodos muy largos, quizás los países vivieron un poco hacia adentro. A Brasil uno le entiende, el tamaño precisa muchas veces vivir hacia adentro. Y Uruguay tubo una tendencia por muchas décadas de vivir de lo que nosotros llamamos “el Uruguay Insular” por aislarse en su región.

La segunda mitad del Siglo XX de alguna manera pone como algo central el tema de la integración como forma precisamente de quebrar algo. El problema es el desarrollo, el problema del aislamiento de nuestro país. Obviamente la integración, todos los nuestros esfuerzos tiene una larga historia, pero quizás por circunstancias políticas, hasta por inmadurez de nuestros

países sobre fines de los años 80, principio de los 90, empieza realmente un empere central a la integración con la creación, primero de los acuerdos bilaterales y después con la integración en el MERCOSUR, que comprende nuestros dos países.

Ese MERCOSUR tan criticado y muchas veces hasta ahí acostado tiene un foco central en la relación bilateral. Me parece importante lo que señalaba el Embajador Jorge Guimarães de tratar de focalizar el problema y tratar de solucionar los problemas del MERCOSUR

Obviamente que en nuestras relaciones bilaterales no se puede olvidar esa dimensión de integración al MERCOSUR en el espacio del MERCOSUR. Para Uruguay el MERCOSUR es un instrumento estratégico en su desarrollo es una plataforma para precisamente superar esas asimetrías. Obviamente hay asimetrías físicas que nosotros no se puede superar, pero buena parte de lo que mencionaba el Embajador Pinheiro Guimarães también Uruguay lo ha enfocado con un mejor funcionamiento del MERCOSUR con asimetrías económicas que tiene que disminuir. Se funcionamos como un conjunto económico global, un conjunto comercial muchas de esas asimetrías también podrían tender a atenuarse, esto no es problema solamente de mayor cooperación de los pequeños, es el caso de impulsar lo que tenemos en común; y por eso mismo entendemos que ese MERCOSUR debe trabajar para empezar a solucionar esos temas de cooperación económica y productiva. Es la parte de la nueva agenda que de alguna manera ha estado en un plan secundario.

Igualmente hay temas de MERCOSUR de largo plazo, temas institucionales que tenemos que tratar de fortalecer, capacidad institucional, y fortalecer también el MERCOSUR ciudadano tratando de lograr también, mejorar, no solo la libre circulación de bienes, sino la libre circulación de personas. Creo que una cosa no puede darse sin la otra, son tres tareas el MERCOSUR económico, el MERCOSUR ciudadano y el MERCOSUR institucional. Y eso incluso pensando cual es el rol de MERCOSUR en el resto de América del Sur, tanto en los procesos de ampliación que todavía no terminó como en el caso de Venezuela, o la aceleración de los acuerdos existentes con otros países de América del Sur.

Simplemente para no extenderme mucho obviamente la otra gran pata que se cruza con la operación en la agenda bilateral es que en esos años, o por lo menos en esos últimos años ha tenido un nuevo curso, se ha renovado la idea de una necesidad estratégica de esa agenda bilateral y creo que los

actores son a nivel de presidentes, a nivel de ministerios de relación, ministerios sectoriales que sea impulsando. Y aquí creo que llegamos mencionar un rol muy positivo que tenemos desarrollado Embajador Simões en la implementación de esa nueva visión estratégica, incluso con la colocación de la Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico que incluye temas centrales en nuestra relación bilateral de infraestructura, integración, energía, transporte.

Y para terminar obviamente hay nuevos temas en esa nueva agenda que se enriquece, hay toda una nueva agenda de temas de ciencia y tecnología, innovación que de alguna manera los presidentes en la última reunión al 30 de mayo ha dado gran impulso para la creación de mecanismos para la impulsar la cooperación, no en sentido tradicional, sino en sentido de un trabajo conjunto en materia de ciencia, tecnología y innovación.

En síntesis me parece que esta relación de hoy hacia el futuro, estas dos patas, la regional con la integración y la relación bilateral debemos avanzar paralelamente y de forma correlacionada con las mismas, realmente para no (diría) consolidar, pues ya está muy consolidada la relación, pero para superar en conjunto los problemas que aquejan los dos países y a la región del MERCOSUR, y más allá de toda América del Sur.

¡Muchas Gracias!

Senhor Embaixador Antonio Simões – Bem, eu queria agradecer ao embaixador do Uruguai em Brasília, Carlos Amorim, e pergunto se o embaixador José Vicente Pimentel tem algum comentário a fazer.

Senhor Embaixador José Vicente Pimentel – Muito obrigado, embaixador Antonio Simões. Na minha curta experiência de IPRI, aprendi que o tempo é muito importante, de maneira que serei extremamente breve, apenas para dizer que, 20 anos depois da assinatura do Tratado Assunção, esta é uma época muito propícia para se falar e pensar nos próximos 20 anos de cooperação entre dois parceiros essenciais como Brasil e Uruguai.

Não é de se supor que haja grandes rupturas nas relações desses dois países. Enfim, o fato é que, apesar disso, como disse o embaixador Souza Gomes, há tanta coisa que não se pôde prever... A queda do Muro de Berlin, a primavera agora árabe, os quatro gols perdidos diante do Paraguai, de maneira que, enfim, é preciso pensar no futuro, e o IPRI se sente muito feliz de poder contribuir para essa reflexão. Muito obrigado.

Senhor Embaixador Antonio Simões – Muito obrigado, diretor do IPRI, embaixador José Vicente Pimentel. Bem, com isso eu creio que encerramos esta sessão de cerimônia de abertura e que, se todos estão de acordo, poderíamos passar diretamente para a conferência inaugural que será feita pelo professor Marco Aurélio Garcia. O professor dispensa apresentações, é uma personalidade fundamental da política externa brasileira.

Conheci o professor nos anos 90, mas passamos a ter muito contato a partir de 1999. Lembro-me da primeira vez em que fui conversar com o ele, que estava como Assessor Internacional do PT. Desde então, tivemos uma relação muito intensa de conversas, de diálogos e de afinidade. Então, dito isso, queria passar a palavra para o professor, que vai falar sobre a visão de longo prazo no processo de integração.

Senhor Professor Marco Aurélio Garcia – Como tengo mucho aprecio por mis colegas uruguayos les voy a hablar en portugués para que no haya ningún insulto a sus oídos.

Vou dispensar evidentemente as referências e dizer simplesmente que é um enorme prazer poder reencontrar velhos amigos do Uruguai, encontrar novos e ter também aqui entre nós figuras tão destacadas da política externa brasileira.

Queria inicialmente, mais do que agradecer o convite, felicitar a iniciativa – que eu sei que partiu do Conde e do Simões – e dizer que acho esse tipo de iniciativa extremamente importante, porque contradiz uma prática que nós homens e mulheres de governo temos. Em geral, no governo, nós nos ocupamos do urgente e, poucas vezes, nos ocupamos do importante. Estamos aqui tentando fazer justamente um exercício de reflexão sobre as questões importantes, questões que, muitas vezes, denominamos como estratégicas e que são decisivas para que venhamos a pensar não só a realidade dos nossos países mas também a realidade da nossa região.

Cada vez mais eu vejo uma integração cada vez maior entre o destino dos nossos países individualmente e o destino da nossa região. Quero dizer também que compartilho, como poderá ser visto em algumas das expressões que eu vou usar na minha intervenção, com meu amigo Samuel Pinheiro Guimarães muitos dos pontos que foram aqui brevemente tratados per ele.

Evidentemente o título do nosso encontro, Brasil e Uruguai nos próximos 20 anos, é extremamente provocativo porque sabemos que os exercícios de previsão histórica são extremamente complicados. Hoje não temos mais a

certeza – que muitos de nós tínhamos algumas décadas atrás – de que o futuro poderia ser mais do que previsto, poderia ser construído. A história é uma construção humana, mas também não é menos evidente que essa construção humana está sujeita a fatores que cada vez escapam ao nosso controle.

Digo isso não para desqualificar a reflexão a ser feita. Muito pelo contrário, eu digo isso inclusive para qualificá-la e para mostrar que estamos realizando aqui, longe de ser um evento final, um passo inicial de um esforço conjunto dos dois governos e que toque as universidades, os intelectuais, as sociedades em geral para poder construir um futuro comum para os nossos países e para nossa região.

Quando falo sobre as dificuldades da previsibilidade histórica, poderia lembrar o desenvolvimento da história da humanidade nos 20 últimos anos. Vamos nos deparar com um conjunto de acontecimentos e fatores que guardam, evidentemente olhados de hoje, um altíssimo grau de imprevisibilidade. Quem poderia imaginar a dissolução da União Soviética? Quem poderia imaginar o ataque às Torres Gêmeas e o que isso implicou depois? Quem poderia imaginar, inclusive, a ascensão que a China passou a ter no mundo? E digamos que esses três fatores, para não mencionar muitos outros – poderia citar a desclassificação do Brasil para o Paraguai nos pênaltis também... Quem poderia imaginar? Essa é mais previsível.

Quem poderia imaginar esses fatores e quem pode negar a influência que eles tiveram concretamente sobre a evolução da história contemporânea? Com isso eu não estou querendo desqualificar o exercício de previsibilidade, mas estou querendo, de uma certa forma, relativizá-lo.

Uma das previsibilidades que pode ser feita com boa chance de acerto é de que estamos marchando em direção a um mundo multipolar. Portanto, depois da dissolução do mundo bipolar do período da Guerra Fria, depois do relativamente breve período de um mundo unipolar, passamos por um processo de reconfiguração econômica e política do mundo que ainda não está concluído e, inclusive, de difícil previsibilidade, que vai nos conduzir a um mundo multipolar.

A grande questão que se coloca é a seguinte: que lugar vamos ocupar nesse mundo multipolar? Vamos ser um polo? Vamos estar subsumidos a uma outra grande potência? Qual é o papel, portanto, que temos nesse mundo?

Alguns tentaram atribuir ao Brasil – pelas dimensões do seu território, pela sua população, pelo peso de sua economia – esse papel de polo e, nos

últimos anos, uma reflexão que tem sido feita nos mais altos níveis do governo brasileiro – seja na Presidência, seja, evidentemente, no Ministério das Relações Exteriores – é sobre a grande possibilidade de formação de um mundo multipolar. Deveríamos pensar a nossa presença nesse mundo multipolar não como país isolado, mas como região e, portanto, que a nossa opção seria associar o destino do desenvolvimento do Brasil ao destino da América do Sul.

Essa conclusão – vou ter que tratá-la de forma muito resumida – parte basicamente da ideia de que o potencial da região é um potencial extraordinariamente importante. Temos as maiores reservas energéticas do mundo se somarmos petróleo, gás, carvão, recursos hidroelétricos, recursos hídricos, biocombustíveis e, inclusive nucleares.

Somos um grande celeiro de alimentos, um grande produtor de proteínas também no mundo, com uma agricultura que já não tem nada mais a ver com aquela agricultura primária exportadora de séculos passados, mas que é uma agricultura na qual a agregação de valor se dá por aumentos de produtividade, resultantes da pesquisa científica e de inovação tecnológica.

Temos grandes recursos minerais – 1/3 ou talvez mais da água do mundo – e temos hoje um processo de industrialização que, evidentemente, sendo desigual e abrangendo provavelmente todas etapas da industrialização, tem uma certa consistência. Bastaria chamar a atenção para o lugar que ocupam certas rubricas da produção industrial sul-americana no mundo, por exemplo, no setor automobilístico, para citar um caso só. E todos os países revelam uma compreensível e importante preocupação em dotar os nossos sistemas produtivos de inovação científica e tecnológica que nos permita rapidamente encurtar esse caminho como os setores mais desenvolvidos do mundo.

Temos um mercado significativo: são quase 400 milhões de sul-americanos que, nos últimos anos, deixaram de ser simplesmente números de estatística e passaram a ser também consumidores na medida em que a região teve um período de crescimento. Só esse crescimento já produziu uma política de inclusão social maior. Grande parte dos homens e mulheres da América do Sul foram beneficiados também por políticas sociais muito associadas às políticas econômicas em quase todos os países da região – o que mudou completamente o quadro social e, portanto, explica, entre outras coisas, porque a região passou a ser um ponto de atração para investimentos extrarregionais.

Somos uma região que tem alguns trunfos imateriais relevantes. Por exemplo: o fato de sermos uma região democrática, onde todos os governos foram eleitos em pleitos livres, sobre os quais não houve nenhuma contestação. Qual região do mundo emergente, sobretudo, pode exibir um quadro democrático como o nosso? Governos eleitos, pluralidade de partidos, liberdade de imprensa – a despeito do que a imprensa diz que está sendo feito contra ela. Somos também uma região sem grandes conflitos sociais, étnicos, religiosos, ideológicos.

Portanto, efetivamente temos elementos muito sólidos para pensarmos como uma região que pode ter uma importância pelos seus recursos materiais e pelas suas vantagens simbólicas.

Temos problemas graves, e o Samuel nos chamou a atenção, pelo menos, para dois deles. Em primeiro, lugar as assimetrias, que ainda persistem entre as nossas economias. E, em segundo lugar, evidentemente, os problemas de conexão física, energética sobretudo. Vejam que paradoxo: nós somos a região que tem o maior potencial energético do mundo e uma região onde muitos países são afetados por apagões. Isso resulta de que? Consequência de que? Isso é consequência, basicamente, da nossa incapacidade até agora de estabelecer conexões que poderíamos perfeitamente estar fazendo, e que estamos fazendo.

A relação com o Uruguai hoje está fortemente dominada justamente pela resolução dos problemas energéticos que o país tem. Com o Paraguai, fizemos um movimento importante: a construção da linha de transmissão entre Asuncion e Itaipu, que vai resolver esse paradoxo de um país ter a maior produção *per capita* de energia elétrica do mundo, sofrer apagões na sua capital e não poder desenvolver um polo industrial mais consistente por falta de energia.

Haveria muitos outros exemplos, e eu diria que é de vital importância que possamos construir uma malha de comunicação física entre os nossos países, não só para atender as demandas físicas do mercado externo, para unificar o Atlântico com o Pacífico, mas, inclusive, para acelerar a interiorização do nosso desenvolvimento, que ainda está muito concentrado na faixa litorânea.

Temos evidentemente problemas sociais que nos pressionam muito. A nossa região, apesar de ser uma das que cresce hoje, é uma das regiões mais pobres do mundo, mais desiguais. As políticas que estão sendo implementadas em níveis governamentais e aquelas que nós estamos tratando de articular

nos nossos processos de integração – MERCOSUL e UNASUL, para citar dois deles, os mais importantes – têm procurado resolver.

Existe, evidentemente, a questão para a qual o Samuel chamou a atenção: a questão das assimetrias, que tem que ser resolvida não só por esses mecanismos mencionados de integração energética e integração física mas também pela capacidade que nós tenhamos de formular alguns elementos de política industrial, de ciência e tecnologia que permitam efetivamente estabelecer uma malha produtiva mais comum na região.

Não é uma questão muito fácil, mas é uma questão absolutamente possível. Lembro que, inclusive no caso da relação Uruguai e Argentina, tivemos um episódio extremamente positivo nesse sentido. Foi justamente quando da entrada de uma grande multinacional – naquela época predominantemente brasileira na área de bebidas, e que estava pretendendo, de certa forma, reconfigurar de forma predatória o sistema produtivo uruguaio por intervenção do governo brasileiro em acordo com o governo uruguaio foi possível encontrar uma solução bastante positiva, e eu diria que, inclusive, preferencialmente tivesse um caráter emblemático.

Se avançarmos nesse tema da integração, e eu quero depois voltar um pouquinho a isso no final, estaremos, sem dúvida nenhuma, construindo as possibilidades de que o nosso continente venha a ser um polo relevante nesse mundo multipolar em construção.

No caso do relacionamento Brasil-Uruguai, temos fatores muito favoráveis e algumas dificuldades que vamos ter que resolver. Vão exigir de nós paciência, reflexão e iniciativas políticas muito consistentes. Os fatores favoráveis, ligados ao fato de existir uma empatia recíproca entre os dois países – que tem como único elemento de conflito o futebol, mas isso é um problema que nós resolveremos o ano que vem aqui no Maracanã estão relacionados às configurações sociais semelhantes, independentemente da diferença, o que dá aos nossos sistemas políticos alguns elementos comuns, muito diferente, por exemplo, dos fenômenos que se dão na área andina, onde assistimos processos de intensa mobilização popular e eventual desestabilização política. Eu acho que não são resultados da maldade de ninguém, mas resultados das mudanças sociais que estão ocorrendo naqueles países e da inadequação no passado das suas instituições a esse fenômeno de entrada na cena política de novos atores.

A nossa cena política comporta esses novos atores, que governam os nossos países, e o fato de ter havido uma certa contemporaneidade nas

modificações políticas do Uruguai e do Brasil é o elemento importante nesse caminho de entendimento que estamos estabelecendo.

Quero deixar claro que não estou reduzindo o relacionamento entre Uruguai e Brasil a um relacionamento que estaria fundado exclusivamente em fatores de natureza ideológica. Nós podemos ter um bom relacionamento, um relacionamento produtivo com governos que não tem exatamente a mesma sintonia. Mas uma boa sintonia sempre ajuda nesse processo de relacionamento, e a verdade é que essas sintonias nas relações exteriores do Brasil foram muito importantes para que encontrássemos duas soluções de relacionamento com o Uruguai e com outros países onde havia contenciosos maiores, como era o caso da Bolívia, do Paraguai, países com quem temos hoje em dia as melhores relações possíveis.

Em função dessas assimetrias econômicas, há problemas a serem resolvidos. Um dos problemas que tem havido com certa frequência – não me refiro só ao Uruguai, mas a outros países – é a situação aparentemente paradoxal: países querem investimentos estrangeiros, mas quando esses investimentos chegam e tocam, sobretudo, alguns setores da indústria ou do serviços, ou, inclusive, da agricultura nacionais, se veem tocados. Talvez no Uruguai aconteça menos, mas na Argentina acontece muitíssimo.

É difícil para a Argentina, ou para setores da opinião pública argentina, que Loma Negra – apresentado como um grande símbolo da indústria argentina – fosse, de uma hora para outra, comprado por uma empresa nacional. Às vezes, em alguns países, se a compra for feita por uma empresa norte-americana não é tão dramático, mas se for feita por uma empresa brasileira é um pouco mais.

Isso remete a outro problema: a entrada de investimentos brasileiros no Uruguai não pode se fazer exclusivamente sobre a forma de compra de empresas. Tem que se fazer sobre a forma de associação, no mínimo, ou com empresas de capital nacional, ou com o próprio Estado. Se tivermos esse preceito assegurado, vamos ter uma linha para pensar o futuro do nosso relacionamento, da integração produtiva, que me parece extremamente importante.

Samuel chamou a atenção também o que nossa relação vai envolver no futuro. O que nós dois, Uruguai e Brasil, queremos para o MERCOSUL, para a América do Sul, para a UNASUL? Qual é a nossa pauta? Teremos uma política comum? Podemos perfeitamente ter sem que isso signifique excluir ninguém, como temos um relacionamento com a Argentina. Temos uma reflexão

junto com a Argentina e podemos ter perfeitamente uma reflexão a três para levarmos sem arrogância, sem exclusão uma reflexão para essas entidades de caráter multilateral.

No entanto, parece que, mais que uma linha comum de intervenção no MERCOSUL ou na UNASUL, deveríamos pensar concretamente como vamos nos relacionar com o mundo. Temos três grandes interlocutores com os quais estamos confrontados: dois deles viviam em situação de declínio relativo, e um vive uma situação de grande ascensão. A situação de declínio relativo é vivida pelos Estados Unidos, que exerceram sobre a região uma hegemonia muito grande durante um longo período. Inclusive em períodos mais recentes, exerceram certa capacidade de sedução sobre os méritos que teria uma integração nossa com os Estados Unidos ou individualmente um dos países da região com os Estados Unidos. Essa sedução não prosperou. Em Mar Del Plata, Uruguai, Argentina, Paraguai, Brasil e Venezuela sepultamos o projeto da Alca.

Hoje essa resistência à Alca teria sido expressada por um número muito mais expressivo de países, mas naquele momento bastaram esses para que contivéssemos essa ofensiva. No entanto, a ofensiva continua a existir e continua a exercer sedução sobre países. Mesmo que não afetem o nosso países, afetam os projetos de uma integração sul-americana maior. Aí está o acordo de livre comércio que foi estabelecido entre o Peru e os Estados Unidos, que foi aprovado e já está no congresso colombiano e em discussão no congresso norte-americano.

Não acredito que devamos tomar, em relação a esses projetos, uma posição de hostilidade como muitos de nós tivemos na militância política, posição de hostilidade anti-imperialista.

Provavelmente, uma integração sul-americana é mais vantajosa para esses países que estão hoje atraídos pelos Estados Unidos. Quando muitos países se sentem atraídos por uma associação tão profunda como um tratado de livre comércio com os Estados Unidos, eles estão se sentindo atraídos por um país que já não existe mais, que deixou de ter aquilo que poderia, em algum momento, ser apresentado como vantagem para essa associação.

Isso não é um trabalho de embate ideológico. É um trabalho, entre outras coisas, de convicção que pode ser feito a partir de estudos mais sérios se efetivamente assumirmos essa preocupação de termos uma visão estratégica, no sentido forte do termo, para o nosso desenvolvimento. A mesma coisa e, provavelmente, com muito mais razão para a Europa, para a União Européia,

que vive uma situação de impasse econômico muito forte. Mais do que isso: vive uma situação na qual a crise econômica tem uma expressão social e política extremamente perigosa, com emergência de movimentos juvenistas, movimentos nacionalistas de extrema direita naquele país.

Finalmente, temos o caso da China. A ascensão da China nesses 25 últimos anos é absolutamente extraordinária. Imagine o que significa um país que, durante 25 anos, cresce a uma média de 10% ao ano e está confrontado com desafios internos econômicos, sociais e políticos gigantescos que os obrigam a ter uma inserção no mundo extremamente cuidada e definida.

A China se relacionou com os grandes países, aqueles que poderiam oferecer-lhe vantagens de ordem tecnológica, produzindo para esses países quase como subcontratantes. Relacionou-se com países vizinhos em processos de complementaridade produtiva, como é o caso do Japão, de Taiwan, da Coreia do Sul. Relaciona-se, ou tenta relacionar-se, com outras áreas do mundo de uma forma predatória, transformando essas zonas em fontes de abastecimento de alimentos ou de minérios e, com isso, garantindo suprimentos que eles não possuem para alimentar mais de 1,2 bilhão de habitantes e para prover uma indústria a cada dia mais crescente dos elementos necessários, entre eles, energia.

A grande questão é se vamos aceitar esse papel ou se vamos tentar negociar com a China um outro papel. Acho que não será o Brasil sozinho a fazer isso, mas, a América do Sul no seu conjunto, o MERCOSUL no seu conjunto tomar uma atitude clara de negociação, para um país muito sensível aos temas estratégicos, é uma questão fundamental. Temos parlamento, temos imprensa, sindicatos, sociedade civil, que está a todo momento questionando aquelas definições que governos ilustrados venham a tomar.

Eles têm um sistema político que permite pensar 20, 30, 40 a 50 anos. Não é só a cultura chinesa que é uma cultura milenar e que tem embutida essa questão do pensamento de longo prazo, é o sistema político que favorece, é um sistema político que pode, inclusive, dedicar-se à previsibilidade histórica com muito mais tranquilidade do que nós, sempre sujeito a surpresas. *Sorpresas te da la vida.*

Podemos – conhecendo melhor a sociedade chinesa, estudando melhor as transformações que estão em curso, a inflexão que está sendo feita de uma economia voltada para o mercado externo, para uma economia que vai voltar-se cada dia mais para o mercado interno e que, portanto, será cada dia mais dependente de nós, provedores de alimentos, de minérios e de energia –

renegociar com outro pacto, e essa renegociação tem que partir de um elemento que me parece absolutamente fundamental: não sucumbir às tentações que em um determinado momento a economia chinesa pode exercer sobre nós, como no passado exerceram as economias inglesa, americana etc.

Será melhor fazermos essa reflexão conjuntamente, não porque teremos mais cabeças pensando, mas será mais eficaz nas suas consequências porque teremos mais força política. Estou convencido, a partir da visita que nós fizemos este ano à China, do tipo de condução que a presidenta Dilma deu às conversações com eles, que os chineses são sensíveis a esse outro tipo de percepção. Isso exigirá, entre outras coisas, da nossa parte, fidelidade, transparência e disposição de enfrentarmos conjuntamente.

Vou concluir chamando a atenção para o fato de que algumas dessas reflexões estão contidas no texto que os senhores têm à disposição, outras não estão. Se por um lado podemos ter algumas dificuldades, que são normais sempre que os temas econômicos estão colocados, no nosso relacionamento essas dificuldades são fortemente compensadas pelas facilidades que o nosso relacionamento político tem.

Faço uma última reflexão, que me parece importante, sobre o futuro dos processos de integração na América do Sul, inclusive da nossa integração bilateral. Sempre fomos muito impactados pelo exemplo da União Europeia, que tentou vender-nos como um paradigma de integração. No entanto, temos que concordar que essa integração, mesmo naqueles momentos em que nos exercia fascínio – por exemplo, uma moeda comum europeia, o euro – também estava eivada de problemas que não foram aparecendo no varejo, que alguns detectaram como problemas estratégicos, mas que deveria nos fazer pensar. Por quê? Porque, muitas vezes, nos entusiasmos, achamos que seria possível criar uma moeda regional, avançarmos em uma coordenação macroeconômica. Acho que o exemplo europeu, essa dificuldade que a Europa está enfrentando – que a meu juízo vai se aprofundar nos próximos anos – deveria ser um ponto de referência para nós, para pensarmos concretamente de que tipo de mecanismo de integração precisamos. Se é verdade que do ponto de vista de infraestrutura, de energia, inclusive de integração produtiva podemos pensar muito conjuntamente, diria que vamos ter que – seja nos aspectos políticos, seja nos complexos problemas monetários cambiais e de complementação macroeconômica – pensar fórmulas talvez um pouco mais federativas, fórmulas que preservem concretamente as nossas identidades

nacionais, as nossas idiossincrasias, para justamente fazer com que essa compatibilidade não se transforme, amanhã ou depois, em um instrumento de negação do próprio processo de integração como eu acho que está ocorrendo na Europa. E mais do que isso: os países de mais peso, com a economia mais complexa também vão ter que pensar muito no seu papel.

No que diz respeito ao Brasil, já é uma reflexão e uma prática que estamos adotando nos últimos anos, talvez com muitas deficiências ainda, mas, sem dúvida nenhuma, com consciência. Não queremos ser a Alemanha da Europa. Obrigado.

Senhor Embaixador Antonio Simões – Queria agradecer ao professor Marco Aurélio Garcia por essa importante alocução significativa, falando muito da influência de terceiros, mas falando muito também da necessidade de reforçarmos a nossa coesão e, sobretudo, de desenvolvermos mais o nosso projeto comum. Qual é o nosso projeto comum? Nosso projeto comum é algo que temos que ir construindo, que já temos elementos, mas precisamos, para os próximos vinte anos, ir reforçando. Isso é que nos dará força de prosseguir cada vez mais com nossa relação.

Eu queria sugerir que convidássemos o professor Gerardo Caetano para vir à mesa e poder pronunciar a segunda conferência, que seria *Las relaciones Brasil-Uruguay, una mirada de largo plazo*.

E essa segunda sessão vai ser presidida pelo professor Marco Aurélio Garcia.

Senhor Professor Marco Aurélio Garcia – Es un gran gusto tener acá un amigo y un gran intelectual uruguayo de quien esperamos luces.

Senhor Professor Gerardo Caetano – ¡Buenos días a todos! En primer lugar quiero celebrar que el núcleo de nuestra reflexión sea el futuro; la prospectiva. En primer lugar creo que el núcleo imperativo del momento histórico que estamos, pero además creo que por las dificultades de reflexionar en torno al futuro es muy bueno que lo hagamos de manera conjunta.

No hay de confundir “prospectiva” con “futurología”, o con “predecibilidad”. Las ciencias sociales han demostrado y la política también las enormes dificultades de predecibilidad, siempre dicen que un científico social suele ser aquél que mañana, con palabras complejas, va a explicar porque su pronóstico de ayer hoy no se cumplió. Escapando a eso lo que se

trata es de reflexionar de manera crítica con respecto a futuros posibles, hay escenarios posibles, sometidos a interpelación con hipótesis.

En esta perspectiva, trabajando la prospectiva desde una reflexión crítica creo que estamos en un momento particularmente propicio. Dos notas de prensa de la empresa uruguaya en la semana pasada. El domingo pasado en el diario del país surgió un suplemento con una encuesta de una de las principales empresas encuestadas uruguayas y una de las preguntas que se les hacía a los uruguayos era cual es el país que más admira y por un porcentaje realmente enfático ese país fue Brasil.

Brasil es el país que los uruguayos más admiran, un dato muy importante que hay de incorporar en un contexto. Uruguay es el país de que Uruguay más depende, pero Brasil es un gran desconocido para Uruguay. Los uruguayos no tienen un conocimiento cabal sobre Uruguay. Diría más, esto se escribe en una relación compleja que debe ser un factor de reflexión de prospectiva que relaciona que el vínculo entre Brasil y Sudamérica es un vínculo complejo, porque los países sudamericanos en general conocen poco a Brasil, o lo conocen de visiones caricaturescas o parciales, conocen una parte de Brasil la que elijen, no conocen al Brasil contundente, diverso, plural. Pero Brasil tampoco conoce a Sudamérica y el primer núcleo de la prospectiva advirtiendo estos datos, los uruguayos, hoy, es el país que más admira en el mundo es Brasil. El primer reclamo que cualquier persona es conocernos mucho más. Al advertir ese déficit de conocimiento mutuo y conocernos mucho más.

Otra nota de otro diario. Un análisis de la coyuntura económica uruguaya bajo un título desafiante “La economía Cisplatina”. Ustedes recuerdan la Cisplatina. Ese período de la historia oriental, luego uruguaya, menos conocido entre otras cosas por que la referencia Cisplatina en la historia uruguaya ha quedado como un periodo ajeno a la vocación nacional es un período de dominación. Al referir a una Economía Cisplatina refiere a los datos que hoy vinculan muy fuertemente el destino uruguayo al destino brasileño. Es el primer socio de Uruguay por su calidad de mandante de productos uruguayos. La evolución de su moneda, el *real*, le ha dado a la economía oriental una leve ventaja de capacidad de resistencia que no tiene otro país. Los turistas brasileños ganan espacio – y esto es un dato crucial – el turismo uruguayo ya no es 95% de argentinos y algo más, no. El sector brasileño está creciendo y en un factor de crecimiento muy importante con el turismo. Los depósitos de no residentes tradicionalmente eran sinónimos de depósito de argentinos, hoy, de manera creciente, cada vez más brasileños abren cuentas en la banca local uruguaya.

La relación Banco Central, Banco República funciona con un ojo en la relación reales/dólares; al respecto, por supuesto cualquier información que no puedan dar será bien venida.

El dólar en pesos guarda estricta relación con el dólar en reales y yo les diría que hoy el factor de preocupación el número uno de la economía uruguaya tiene que ver con ese ojo en la relación reales/dólares. La mejoría del riesgo en el país está muy determinada por la experiencia brasileña a tal punto que si nosotros hacemos la evolución de riesgo Brasil/Uruguay prácticamente son la misma tendencia.

Dos noticias de la última semana que reafirman esta idea de un conjunto estratégico y un vínculo privilegiado. Agregaré un dato más, un vínculo en proceso de cambio, y este es uno de los núcleos que quiero referir con mucha fuerza. Este Cancillero Uruguayo ha planteado de hace tiempo una hipótesis de reflexión que creo que es sustitutiva para pensar el aspecto de la integración ya no solo en MERCOSUR, sino de integración sudamericana. Él ha hablado de un cambio histórico en la geopolítica en la Cuenca del Plata. Esta es una idea insustituible para reflexionar la prospectiva. Y esto se perfila muy claramente en el caso uruguayo. La Cuenca del Plata históricamente fueron dos Estados Hegemónicos, un país continente como Brasil, un país con todos los climas y con una potencialidad gigantesca como la Argentina y tres estados de frontera: dos Estado, Bolivia y Paraguay, prisioneros geopolíticamente; y un Estado, el caso uruguayo que como diría Alberdi “en el Siglo XIX tenía la gran ventaja y el gran problema de ser muy importante para Argentina y para Brasil.

De esta perspectiva la política uruguaya históricamente se ha estructurado en términos de algunos principios básicamente permanentes: en primer lugar un principio de una lógica pendular, no atarse nunca a uno de los dos gigantes, sino pendular. Hoy es referencia y creo que es muy importante la referencia. Hay los 100 años del tratado de Laguna Mirim que se cumplieron en 2009. Un tratado que hay de volver a reflexionar mucho más en esta casa, porque revela la integración de un gran diplomático como el Barón de Rio Branco y expresa un momento en donde el Uruguay tensionado por la política de la famosa doctrina Ceballos de la política de Uruguay como país de fronteras secas, buscó y encontró dentro de la lógica pendular una posibilidad de construir equilibrio a la región; la lógica pendular.

También la idea del país frontera la clásica ecuación: frontera, pradera, puerto. Pero “frontera” que la otra parte era no logístico, ya lo era en el Siglo XIX de un gran internan que iba mucho más allá de Uruguay y que establecía

a través de la desembocadura del Río de la Plata un canal de salida para una gran hidrovía, el puerto de aguas profundas en las Costas de la Rocha es una novedad rotulante que a cada cinco años se renueva en Uruguay, pero que tiene ya más de 150 años. Los uruguayos, luego de la Guerra Grande ya discutían el puerto de aguas profundas, la Cuestas de la Rocha.

El Uruguay ya por entonces advertía que frente a dos gigantes su política exterior debía ser cimentada en un apego irrestricto al derecho internacional, a la comunidad internacional, país pequeño es país defensor de reglas, país defensor de derechos internacionales. Su soberanía – y los uruguayos han sido y son muy celosos de su soberanía – se construye la adhesión al derecho internacional lo que los países grandes pueden saber que es a veces desbordar los derechos internacionales un país como Uruguay no lo puede hacer. Afirma su existencia en respeto irrestricto de la soberanía nacional, claro el Uruguay históricamente muchas veces fue tentado con acuerdos extra zona con potencias para los cuales un acuerdo con Uruguay era estratégicamente muy relevante y muy poco costoso y Uruguay una y otra vez fue tentado, desde lógicas panamericanistas, desde lógicas de acuerdos comerciales con las grandes potencias, para ser un Gibraltar en el Río de la Plata. Y aún hoy hay quienes en Uruguay defienden esa idea. Bueno, aprovechemos nuestro rol geopolíticamente destacado entre Argentina y Brasil para ser un enclave de las grandes potencias. Y piensan con anacronismos que esa lógica es ofrecernos a Estados Unidos o a la Unión Europea. Esa manera de pensar la política exterior uruguaya permanece en muchos aspectos, pero en una clave de significación absoluta, y hoy para pensar la política exterior uruguaya es absolutamente necesario establecer una prospectiva que incorpore estos principios de manera crítica, pero los proyecte en una lógica de cambio, entre otras cosa partiendo de esas informaciones radicales en el contexto, el cambio geopolítico en la Cuenca del Plata la redefinición del poder mundial.

La reorientación fortísima del papel de Sudamérica en el contexto mundial. Esto que implica y es la hipótesis que quiero trabajar que pensar las relaciones Brasil/Uruguay ha 20 años implica reconociendo las asimetrías radicales de estas relaciones. Fíjense, hace una década y media, en Brasil casi nació un Uruguay por año, ahora está bajando. La primera asimetría es una asimetría poblacional, no estamos hablando de una relación privilegiada Argentina/Brasil que tienen una disparidad, estamos hablando de otra cosa. Pero hoy hay de pensar lo que significa un país de pequeña escala. Piensen ustedes, en épocas normales Holanda más Bélgica que juntos son un tercio del territorio Uruguayo

tiene un nivel de exportaciones en épocas normales para exportaciones, en épocas normales, de buena parte del MERCOSUR. Entonces cuando pensamos en escalas, estamos pensando en otras cosas; y aquí reconociendo esas asimetrías, y reconociendo radicalmente. Reconocer las asimetrías es reincorporar las dimensiones de las asimetrías entre estados binacionales, pero también, y es muy importante incorporar las asimetrías sur regional. Brasil tiene adentro grandes asimetrías y ese es otro cambio fortísima de la relación geopolítica. Argentina tiene dentro suyo grandes asimetrías, y si pensamos la integración desde el reconocimiento radical de esas asimetrías, así como es imprescindible, indispensable, no habrá integración si no si reconoce las asimetrías de Paraguay, de Bolivia, de Uruguay. Tampoco habrá integración si no incorporamos las asimetrías del nordeste brasileño, del norte argentino, y de otras zonas que son radicalmente asimétricas no podemos resolver la agenda de la integración.

El cambio es radical y seguir como se nada hubiera ocurrido sería un error funesto. Fíjense ustedes, la relación en dos o tres Estados hegemónicos, Argentina y Brasil ha cambiado radicalmente desde los años 80, esa lucha de hegemonías ha trocado por un bilateralismo privilegiado hay una gran apuesta, ustedes lo saben mejor que yo en relación a Sudamérica que siempre fue el proyecto histórico de Brasil, basta ver la geografía, si tuviéramos un mapa podríamos ver que Brasil tiene frontera con ocho países Sudamericanos. Ya estaba el Barón de Rio Branco pensando que Brasil era Sudamérica. Pero a medianos de los años 80, previo al MERCOSUR, posibilitando al MERCOSUR, hay un acercamiento privilegiado Argentina/Brasil, lo cual ha 25 años hay que registrar como el fin de la lucha de hegemonías dentro de la Cuenca del Río de la Plata, no hay ya una hegemonía en el Río de la Plata, y los números son extraordinariamente persuasivos.

En 1929 Argentina duplicaba el Producto Interno Bruto de Brasil. Entonces en la Segunda Guerra Mundial la relación era paritaria, hoy, el Producto Bruto brasileño es más de cuatro veces el Producto Bruto argentino. Por otra parte existe un nuevo contexto de balance del poder mundial, Brasil forma parte de las potencias emergentes, está entre los BRICs, tiene una vocación de actor global y tiene una dimensión de liderazgo absolutamente fuerte. Aquí está el debate, y aquí Uruguay tiene un rol que cumplir. En Brasil ha estado la discusión de ese rol de actor global, Brasil no puede hacer desatándose de la región, o si tiene que afincarse en la región.

Desde la lógica imperial de Nixon y Kissinger siempre se decía: “ha sido un debate a Brasil allira América Latina”. Hoy diríamos: “hacia Sudamérica”. Si Brasil confirma que hasta ahora hay un camino adverso, la lógica de que su destino de actor global, en lo barco de los BRICs, lo hace desatándose de Sudamérica que afincándose en Sudamérica, la integración de Sudamérica cae. Yo creo que Brasil no va a cometer ese error, pero entre otras cosas una relación ha veinte años implica, para un país como Uruguay, cuya política exterior tiene una primera definición, no puede hacerse contra la región, no puede ser un Gibraltar en el Río de la Plata, tiene que desarrollar una política de círculos concéntricos, es persuadir, desde su calidad un MERCOSUR sin Uruguay es un MERCOSUR que pierde legitimidad. Uruguay tiene un plus que no se mide en su producto, no se mide en su operación comercial, tiene un plus, particularmente tiene un plus para un proyecto integracionista, ese plus implica entre otras cosas que la relación bilateral, Uruguay y Brasil tiene que apostar a un Brasil, necesita un Brasil que se afinque radicalmente a la región como dijo Samuel Pinheiro Guimarães en diciembre en Montevideo: “para Brasil la inserción internacional empieza por un compromiso a Sudamérica, y el compromiso por Sudamérica empieza por un compromiso por el MERCOSUR”. Y acá está el segundo elemento, afincamiento sudamericano, pero no como alternativa al MERCOSUR, no UNASUR para salida del MERCOSUR, sino UNASUR para profundizar el MERCOSUR. UNASUR y MERCOSUR en una lógica complementaria, no alternativa. Entonces, entre otras cosas, porque MERCOSUR puede hacer cosas que UNASUR no puede hacer. MERCOSUR puede negociar y debe negociar con China un nuevo estatuto de sus vínculos comerciales no puede aceptar ese estatuto colonial que también incorpora Brasil en donde lo que compramos de China son productos manufacturados y los que les vendemos son alimentos sin procesamientos y minerales sin procesamiento.

Esta es la vieja historia, sabemos, más allá de coyunturas favorables de las comodices que por esa senda podremos seguir creciendo, pero no llegaremos al desarrollo. El desarrollo sigue teniendo como pauta definitoria agregar valor a los rubros de exportación. Y una lógica de primarización de las exportaciones es contraria al modelo de desarrollo. Entonces es la clave es de un marco de asimetrías, pero pensando hacia adelante, mirando lejos, pasar de un bilateralismo de lógicas pendulares a un proyecto integracionista con compromisos no de corto plazo, sino, por lo menos de mediano plazo. ¿Eso que implica? Implica repensar la soberanía.

Uruguay no va a ceder su soberanía, está en el ADN de Uruguay ser muy celoso de su soberanía, pero hoy, para defender la soberanía hay que compartirla. Suena a risa que aquellos que comprometieron extraordinariamente nuestra soberanía a través de pactos absolutamente ilegítimos con organismos financieros internacionales y formaciones poderosas debilitando fortísimamente nuestra capacidad soberana, hoy protesten soberanía al estilo del Siglo XIX cuando construimos el parlamento del MERCOSUR, suena a risa. Y tenemos que enfrentar eso sin enfoques defensivos, sino por el contrario, desde que la idea de que hoy la mejor manera para defender la soberanía es compartir la soberanía. Compartir la soberanía en el MERCOSUR en una relación bilateral entre Brasil y Uruguay es antes que más nada compartir la soberanía, y se decía bien, es reconocer las asimetrías; pero compartir la soberanía para defenderla mejor, para defenderla allí donde está en juego. ¿Como vamos negociar con China? Que tenemos que negociar con China, cuanto antes mejor, sobretodo en este contexto de balance mundial en donde Estados Unidos y la Unión Europea no van a desaparecer, porque ya no son lo que eran. Y el factor de dinamismo del crecimiento económico sudamericano, incluso de aquellos países que han afirmado el tratado de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea es hacia Pacífico, y particularmente China. ¿Cómo vamos a discutir negociación con China como bloque.

En este contexto la apuesta debe ser pasar de un bilateralismo que va a seguir teniendo vigencia, no es abandonar los asuntos bilaterales que tenemos como Estados, el Cónsul Ruy Pereira y los embajadores saben muy bien... bueno... ¿Cuánto hay de trabajar en nuestros asuntos bilaterales? Pero estratégicamente, pasar, construir de esa clave bilateral a proyección integracionista que genere implementación, MERCOSUR/UNASUR que termine de consolidar el afincamiento regional de la política exterior brasileña, y que incorpore en el marco de la integración un programa efectivamente amplio. La integración por supuesto que es comercio, y veamos bien el comercio. ¿Cuál es el comercio más calificado de nuestro país de nuestros países? El comercio que se destina a Sudamérica donde vendemos los productos con alto valor agregado con media o alta tecnología a los países sudamericanos, no lo vendemos a los Estados Unidos y a Unión Europea, mucho menos a China.

Brindamos la calidad del comercio, pero no porque no hagamos acuerdos con Estados Unidos, la Unión Europea, nosotros hacemos acuerdos con

todos, pero desde condiciones que respeten nuestro diseño de desarrollo. No aceptaremos, como no aceptó el MERCOSUR una propuesta como el ALCA enterrada en noviembre de 2005, y no aceptaremos tratados de libre comercio bilaterales, porque ellos comprometen, no por un motivo ideológico vano, no porque no negociamos con Estados Unidos, queremos negociar con los Estados Unidos, pero no aceptaremos los condicionamientos de la legalización de la propiedad intelectual, de la legalización de las compras gubernamentales, de las normas de competitividad; no aceptaremos esa agenda. Y si no la aceptamos con los Estados Unidos tampoco la aceptaremos en un capítulo comercial con la Unión Europea, ¿Por qué no queremos comercializar con ello? ¡No! Todo lo contrario, queremos comercializar con ellos, pero desde pautas de desarrollo, y la misma actitud tendremos con China, porque sería una gran ingenuidad creer que China va a plantear una estrategia comercial diferente a la que han planteado los Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina hasta el día de hoy si vemos las relaciones comerciales, yo les invito para que repasen el comercio reciente de Brasil la lógica es neocolonial.

Por esto, por supuesto, hay que discutir esos temas como bloque en un contexto internacional fuerte, un proceso de integración con una agenda externa paupérrima como la que ha tenido MERCOSUR es un proceso enormemente débil. Está todo bien que estamos fuertes lo suficiente para decir que no tenemos que construir viablemente acuerdos para decir que sí. Pero además tenemos, y esto es un buen Seminario por su agenda. Tenemos una nueva agenda para pensar la integración. ¿"Es comercio?", claro que es comercio, comercio a extra zona, abierto a ustedes para Uruguay, el comercialismo no puede ser sino abierto. Nosotros no podemos aceptar un regionalismo autárquico dentro del MERCOSUR, no lo podemos aceptar. Entre otras cosas por que nuestro déficit es muy importante. Uruguay tiene déficit comercial en su balanza con Brasil. Nosotros necesitamos ampliación de mercados. Por eso, para nosotros, la ampliación del MERCOSUR es un instrumento para conseguir nuevos mercados; no en cualquier condición, pero para conseguir nuevos mercados.

Pero también es la integración que hoy está planteada en este Seminario tenemos que discutir complementación productiva, porque hoy discutir comercio y discutir mercados es discutir producción. Y para responder a las demandas de China y de Asia, Uruguay no basta. Necesita sociedad con otros por tema de escala, y además tenemos las pequeñas, medianas, y micro

empresas que son la enorme mayoría de las empresas que construyen la enorme mayoría de nuestro trabajo que tiene que incorporarse a cadenas de valor y que no lo van a hacer como lo hacen las grandes empresas internacionales, necesita de la intervención innovadora de fondos de complementación productiva.

Hoy para pensar en energía tenemos que pensar la región. Para Uruguay siempre fue pensar en la región, pero hoy más que nunca, y como bien se decía América tiene dimensiones estratégicas poderosísimas, tenemos las principales reservas de agua dulce del mundo, todavía no tenemos un manejo integrado de las mismas, contravenido toda la bibliografía internacional. Tenemos los metales estratégicos de la nueva era, el cobre. El 50% del cobre de la era de informática. Somos la producción mayor de alimentos, pero también la más eficiente.

Brasil, hace 15 años era nuestro principal comprador de carne, hoy es el principal exportador pecuario del mundo. Tenemos una riqueza de biodiversidad gigantesca, pero somos una de las zonas del planeta más vulnerables a cambio climático. Aquí tenemos una agenda común de integración tenemos un continente sin integración física, por eso el puerto de aguas profundas de Costas de Rocha que se pensaba a medio del Siglo XIX para salida comercial del sur del imperio de Brasil, hoy no puede ser pensado como un canal de salida un canal de río oceánico que comunique Valparaíso con el Atlántico. Hoy la hidrovía tiene que pensarse en una clase muy distinta de cómo se pensaba en el Siglo XIX, cuando predominaba el comercio de tránsito. Hoy pensar en integración en América del Sur es pensar en como ir a cortando esa enorme bache. Nuestro Presidente ha hablado del “apagón logístico” entre una Sudamérica que crece económicamente, pero que no tiene la infraestructura para posibilitar en una perspectiva realmente mediano plazo de crecimiento. Infraestructura es integración. Hoy tenemos que pensar fórmulas de financiamiento intrazona.

Los Andes tendrán que pensar en nuevas lógicas, en donde los beneficiarios no sea solamente los brasileños, sino que haya beneficio de asociación sudamericana. Y tendremos que pensar en procesos de reconstrucción del Banco del Sur o registrar con mucha fineza la transformación de la CAF en un fondo de financiamiento particularmente para las pequeñas y medianas empresas. Por eso yo, comino con esta hipótesis para oriente nuestra prospectiva.

Si hoy discutiéramos solamente la relación bilateral Uruguay/Brasil ha 20 años nos estaríamos equivocando con el futuro. Si abandonáramos el bilateralismo para hablar solo de integración estaríamos cayendo en la retórica, por supuesto que tenemos una agenda bilateral, los estados binacionales no van a desaparecer, solo que hoy, para firmar soberanía necesitan compartirla, y eso lleva a que el bilateralismo deba resignificarse, y debe resignificarse en una lógica de usina de integración.

Los cambios geopolíticos en la Cuenca del Río de la Plata hacen con que la lógica pendular ya no sea el rumbo adecuado. Tenemos que repensar un Uruguay que sea factor de calidad de la integración. Factor de calidad de la integración implica una integración que sea comercio, pero que incorpore una lógica mucho más abarcativa, o se va a hablar de integración en sistema y tecnología en una capital. Nuestros países tienen que, para competir, cambiar dramáticamente sus inversiones en ciencia y tecnología. Hoy tomemos tres empresas internacionales en el área de laboratorios, su inversión en ciencia y tecnología más que el 75% de toda la inversión de ciencia y tecnología de América Latina. No basta crecer, hay de crecer dramáticamente, porque hoy agregar valor, por supuesto de que sigue siendo industrializado, pero no es solo industrializar. Agregar valor es producir alimentos con incorporación de ciencia y tecnología.

Podemos pensar en un modelo forestal con agregación de valor, podemos pensar en producción de alimentos con agregación de valor y para esa la clave de ciencia y tecnología es absolutamente central; y estamos absolutamente retrasados. Y aquí los de fuera de escala no juegan. Veamos los registros de las patentes, en los últimos 30 años el medo de la revolución científico-técnica en América Latina la producción de patentes está y por abajado del 1%. Y en los Estados Unidos hay estado casi en los 60%. Hay está el mapa del poder. Uruguayos y argentinos nos peleamos por quién inventó el dulce de leche, por supuesto que se lo inventó los uruguayos. Pero esa discusión, además de anacrónica es vana, porque la patente del dulce de leche pertenece a una empresa norteamericana, y esto ocurre con muchas de nuestra facturas, y esto ocurre con muchos de nuestros inventos eso ocurre mucho con el trabajo de muchos de nuestros mejores científicos. Aquí hay de hacer una reflexión dramática y esto no lo puede hacer un solo país, ni siquiera un país continente como Brasil.

Por eso yo termino con esa misma fuerza, creo que un de los grandes problemas de América del Sur es la ausencia de pensamiento estratégico no

estamos pensando el futuro, y esto es dramático para Uruguay, pero es dramático para Brasil. Yo he leído con mucha atención el proyecto Brasil 2022 de lo cual Pinhero tuvo una responsabilidad central. Todo lo que he leído en ese proyecto Brasil 2022 es complementario con una propuesta Uruguay 2030. No está hecho con una lógica de Estado Nacional, primero hasta la manera de pensar el mundo, Sudamérica, Brasil, las metas. Hagamos un esfuerzo similar, tengamos una usina prospectiva para pensar el futuro en una clase distinta donde pensemos los Estados Nacionales, pero en una lógica complementaria pensemos desde los bloques regionales, y pensemos el MERCOSUR, no abandonemos el MERCOSUR; y pensemos en la UNASUR como complementaria al MERCOSUR, no alternativa. Mal haríamos en función de los problemas del MERCOSUR en fugar hacia delante y asociarnos con el proyecto de UNASUR, porque entre otras cosas abandonaríamos algunas cosas que podemos hacer desde MERCOSUR que desde la UNASUR no podemos hacer.

Pero para eso – y con eso quiero terminar – todos somos necesarios aún que haya asimetrías enormes de Brasil y de Uruguay somos necesarios. Brasil, tal vez más necesario que nadie, si Brasil cae en la tentación – y las últimas campañas electorales tentaciones tuvo, que su mejor destino como actor global se hace desatándose de la región, la integración de la región cambia de sentido dramáticamente.

Tenemos que afirmar el destino sudamericano, mercosudeño de Brasil. Pero también Uruguay tiene mucho para dar. Un Uruguay que cede la tentación de ofrecer su capacidad geopolítica de clave privilegiada entre Argentina y Brasil como la clave de una articulación privilegiada con los poderosos, es un Uruguay que quiere el futuro. Primero que nada su futuro, y Uruguay ha tenido la sabiduría de contextos muy difíciles de decirle “no” a esa tentación y ha tenido ofertas, hasta recientemente la tuvo, y seguramente la seguirá teniendo, pero una integración en el MERCOSUR y en la UNASUR sin Uruguay pierde legitimidad. Uruguay da legitimidad a la integración en el MERCOSUR, da legitimidad a la integración Sudamericana.

¡Gracias!

Senhor Embaixador Antonio Simões – Vamos começar. Quería indicar a forma que vamos proceder. Vamos entrar no painel “Brasil e Uruguai na Região e no Mundo, Perspectiva Política e Diplomática dos Desafios do Século XXI”. Em seguida vamos passar diretamente para o painel “Os

Desafios do Desenvolvimento e Integração Fronteiriça” e, finalmente, “Integração Produtiva Brasil-Uruguaí”. Vamos deixar as perguntas e respostas para o final, porque estamos muito atrasados. Se não, não alcançaremos nossa meta da manhã. Neste primeiro painel, “Brasil e Uruguaí na Região e no Mundo, Perspectiva Política e Diplomática dos Desafios do Século XXI”, vou fazer alguns comentários e depois passarei a palavra para o colega Roberto Conde.

Para falar do futuro, acho que temos que começar falando do passado, porque é com o passado que construímos o futuro. Creio que é muito importante lembrarmos como um marco na relação do Brasil com o Uruguaí – que inclusive foi mencionado pelo embaixador Carlos Amorim na sua locução – o tratado de 1909, o condomínio do Rio Jaguarão e da Lagoa Mirim. O interessante desse tratado é que, naquele momento, o Barão do Rio Branco, de forma muito consciente, foi capaz de dar ao Uruguaí algo que mesmo o Uruguaí não estava pedindo. É muito ilustrativo – temos que ir aos textos antigos para ver o que realmente ocorreu – e é interessante lermos a exposição de motivos que, assinada pelo chanceler e pelo então presidente do Uruguaí, que foi ao Congresso Uruguaio. Vou ler um trecho para vocês dessa exposição em espanhol.

Isso porque havia um tratado de limites de 1851. Então foi uma questão, uma vontade do Barão. Por que isso foi feito? Por várias razões: a primeira – que eu acho que era muito necessária naquele momento – era aquele rompimento do que foi o império e do que era a República. Era importante demonstrar isso claramente. Outra coisa: já naquela, época havia dois pilares centrais da nossa diplomacia, que vigem até hoje. Um é o pilar da solidariedade. O outro, o pilar do pragmatismo. Essa ideia da solidariedade é algo que transcende, é algo fundamental. O MERCOSUL tem esse elemento.

Essa lógica da solidariedade e do pragmatismo já existia naquela época, e esse acordo de 1909 propiciou uma série de outras coisas. A partir disso conseguimos fazer a estrada de ferro Rivera/Santana do Livramento, em 1913; conseguimos fazer a ponte Barão de Mauá, em 1930. Então, houve uma aproximação com o Uruguaí. O processo bilateral Brasil e Argentina se torna um processo de aproximação também com o Uruguaí e com o Paraguai. E quando eu falei no MERCOSUL ele veio forte.

Em relação ao MERCOSUL, tem algo muito interessante: nós temos muito essa visão, no Brasil e em certa parte da imprensa – não do governo

brasileiro – de depreciação do MERCOSUL. Isso ocorre também no Uruguai. Vejo na imprensa uruguaia o mesmo fenômeno. Agora, vejam que coisa interessante: ontem teve uma notícia, do jornal Valor Econômico, que traz um relatório da OMC, Organização Mundial do Comércio, que diz o seguinte: “O MERCOSUL tem o regime de preferência mais favorável aos seus parceiros de todas as uniões aduaneiras e acordos de livre comércio do mundo”.

A OMC estabeleceu uma nota para todos os acordos, um percentual do mais favorável para o menos favorável. Então, de acordo com a OMC, a vantagem comparativa do MERCOSUL está situada em 16%, que o MERCOSUL consegue aos seus próprios sócios. E ela fez comparação a outros acordos. Por exemplo: comparou o acordo do México com a União Europeia, em que essa vantagem seria de 6,1%. Comparou também o NAFTA, que seria de 4,5%, em contraposição aos 16%. Tive até vontade de ler o estudo da OMC. No MERCOSUL, tantas vezes falamos dos problemas que temos, mas é interessante vermos como eles nos vêem, e que é uma visão muito diferente do que vemos na nossa imprensa.

Como estava mencionando antes, o Tratado de Assunção foi um marco moderno dessa aproximação. Como foi também, em 2002, a nova agenda de integração fronteiriça. E eu ousaria dizer de outra maneira, a Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico, porque, a partir desse momento, nós passamos a considerar projetos estratégicos e começamos a mudar uma lógica que atrapalhava muito a relação direta com o Uruguai. Qual era o problema da relação com o Uruguai? Os problemas com o Uruguai muitas vezes eram problemas muito pequenos do ponto de vista do Brasil, mas eram problemas imensos do ponto de vista do outro país. Esses problemas pequenos esbarravam com *lobbies* imensos no Brasil, e era muito difícil de resolver. Então, quando foi criada essa comissão estratégica, foi criada uma dimensão estratégica da relação. Contra um *lobby* imenso, foi criada uma barreira. Então esse é um elemento diferencial, porque ajuda a alterarmos aquele equilíbrio precário que havia.

O que estamos pensando em relação ao Uruguai no século XXI? Como serão os próximos 20 anos? Eu vejo, sobretudo, três eixos centrais. O primeiro eixo é a integração energética. O Brasil não fez com nenhum outro país o que está pensando em fazer com o Uruguai em termos de integração energética. A ideia em que estamos trabalhando hoje, o acordo energético em que estamos trabalhando, a ideia de integrar, de criar um sistema energético

integrado do Brasil com o Uruguai é algo fundamental por varias razões. É muito importante para o Uruguai, porque quase 70% da energia do Uruguai vem de energia hidrelétrica, e há um problema de seca em uma parte do ano. Então, é importante uma espécie de compensação, para que, em uma parte do ano, isso possa ser suprido. É muito importante para o Brasil também, porque é uma forma de a integração energética não ser apenas pela compra, por fatores isolados, mas que seja algo que entre no próprio desenho de todo o setor. É um desafio realmente muito importante, e eu acho que é algo que vai, de fato, mudar e será um parâmetro para outros processos de integração energética na América do Sul.

O segundo eixo que eu vejo no futuro é a questão da integração de infraestrutura. Temos o eixo das ferrovias e o eixo das hidrovias. Estamos com a recuperação ferroviária e com todo o arcabouço jurídico que fizemos na questão das hidrovias e a recuperação física das hidrovias. Estamos criando condições para que o norte do Uruguai e o sul do Rio Grande do Sul possam ter um projeto conjunto de desenvolvimento. Então, aquele problema que tínhamos no passado – aquela visão de que o que ajuda o Uruguai não necessariamente é bom para o Rio Grande do Sul – acaba.

Vamos ver um processo integrado, uma forma de trabalhar em conjunto, porque os problemas são parecidos. Então, as soluções têm que ser conjuntas, sobretudo porque aquela parte do Rio Grande do Sul e aquela parte do Uruguai são áreas que, economicamente, precisam melhorar. Elementos como o Porto de Rocha são fundamentais para que possamos criar um novo dinamismo.

Então, como falei, temos o eixo energético e o eixo de infraestrutura. O terceiro eixo é o eixo da integração fronteiriça. Nós também, neste caso, estamos fazendo com o Uruguai um processo de integração fronteiriça, que, pela sua complexidade, pela sua magnitude, não tem paralelo com outras fronteiras do Brasil e servirá de modelo para a integração com outras fronteiras. Diante disso, é muito importante compreendermos o seguinte: a relação com as fronteiras é outra relação bilateral. Aqui nós falamos de programa macro, de coisas estratégicas, mas quem está lá na ponta da fronteira precisa resolver problemas muito pequenos, mas que, para eles, são problemas fundamentais. Os grandes problemas para eles são o que chamamos de problemas pequenos. Temos que trabalhar muito essa dimensão, porque a integração se faz pelas pessoas. Nós não vamos integrar os dois países com um discurso diplomático, nós vamos integrar os dois países com a integração dos seres

humanos, e isso começa diretamente na fronteira. Então, a integração da fronteira seria a terceira dimensão.

A quarta dimensão que eu vislumbro é o aprofundamento da questão comercial, das tocas comerciais e também a questão dos investimentos. No lado comercial, o nosso grande desafio é, de fato, comprar mais do Uruguai, e nós estamos conseguindo fazer isso. No ano passado, fechamos o comércio bilateral com mais ou menos 3,1 bilhões de dólares, com equilíbrio para o Brasil e para o Uruguai, o que é muito positivo. Estamos comprando mais do Uruguai. Mas temos que continuar esse processo, continuar comprando mais do Uruguai para que possamos ter esse comércio crescendo. O segundo elemento, na parte de investimentos brasileiros – e hoje já temos vários investimentos na parte de carne, de arroz, a própria Petrobras que está lá (eu acho que foi feito um comentário aqui antes, pelo professor Marco Aurélio, muito significativo) – é não ter esse modelo somente de compra. Precisamos trabalhar com o modelo de associação, um modelo em que possamos fazer com que, ao investir no Uruguai, não só se continue a produção, mas se crie uma nova linha de produção e se crie uma nova forma de trabalhar até em terceiros países. Eu diria que, na parte de investimentos, é o maior desafio e creio que nós devemos estimular muito, nessa parte, o encontro de empresários. Temos que fazer com que, cada vez mais, os empresários brasileiros conheçam o Uruguai. Os que conhecem gostam e vão para lá, mas que vão para lá com a ideia de se associar e não só com a ideia de comprar.

Finalmente, a última observação que eu queria fazer é que temos um grande desafio pela frente: o desafio de mudar a consciência. A nossa consciência não mostra que o mais importante é o comércio com os vizinhos, que o mais importante é o elemento de integração entre os países do sul. Há uma visão antiga que fala como que tudo que fazemos aqui é algo secundário, e que o importante é a relação com o norte. Não temos nada contra o norte. Não tenho nada contra a Europa, nada contra os Estados Unidos, nada contra o Japão. A única coisa que eu digo é o seguinte: eu nunca vi um bairro pobre melhorar, porque um rico sai do bairro rico e vai lá melhorar o bairro pobre. Isso não existe. O bairro pobre melhora quando os pobres se unem e querem melhorar, e é isso que temos que fazer. No caso específico, temos o elemento da realidade, que é o dinamismo econômico do mundo: nos próximos dez anos, 50% do crescimento virá dos países emergentes, e um deles é o Brasil.

Temos que fazer com que esse crescimento não sirva apenas para exportar *commodities*. Temos que fazer com que esse crescimento seja usado para

ampliar a integração e para manter por mais tempo o que estamos mantendo hoje. Por exemplo, no ano passado, o MERCOSUL cresceu mais de 9%. O Paraguai cresceu 15% no ano passado, foi o segundo país que mais cresceu no mundo. Isso é uma coisa admirável. Um dado muito importante: o comércio entre o Paraguai e o Uruguai é muito significativo, coisa que não era anteriormente. É significativo para as exportações paraguaias.

Queria retomar, para terminar, um último ponto que foi muito comentado pelo professor Marco Aurélio e que eu acho fundamental. A influência, que é normal, de terceiros na nossa relação. É como um casal que é influenciado pelo resto da família. Acho muito importante pensarmos, sobretudo em um momento em que a China está ganhando uma preeminência muito rapidamente. Hoje a China já é o maior parceiro comercial do Brasil, da Argentina e de vários outros países da América do Sul, e essa parceria vai aumentar muito. Nós temos água, temos alimentos, petróleo, minérios, coisas que a China quer. Temos duas possibilidades. A primeira é simplesmente termos uma relação comercial em que vamos vender isso por um preço provavelmente mais baixo do que poderia, e isso se extingue dessa maneira. A outra possibilidade que temos é de nos darmos conta de que o Brasil, o Uruguai e os outros países da América do Sul têm um elemento fundamental para o crescimento chinês. Elemento que nós vamos fornecer, mas temos que saber também o que vamos levar em troca.

É preciso não esquecer o exemplo do petróleo. O petróleo, em 1960, era vendido por 1,5 dólar o barril. A Indonésia vendeu o seu petróleo a um e meio dólar o barril e hoje compra a 100 no mercado internacional. Em um dado momento, com a criação da OPEP, aqueles países criaram consciência do valor do petróleo e, sobretudo, puderam tomar as rédeas do fluxo daquele produto, que saía deles, mas era comercializado por empresas de outros países. Acho que precisamos tomar consciência dos elementos estratégico que temos na mão. Não se pode fazer outra OPEP da soja. Talvez não seja necessário, mas é para sabermos que temos um elemento de negociação. Com esse elemento, temos que pensar em conjunto, e aí vem o elemento da coesão. O elemento da coesão só vem quando os sócios estão de acordo com o que querem levar adiante, quando estão satisfeitos com os termos da associação, e é isso que temos que discutir em conjunto: ser capazes de usar esse elemento de vantagem comparativa que temos hoje para melhorar o nível de vida da nossa população, porque esse é o nosso objetivo final. Só vamos melhorar se as nossas populações tiverem um nível de vida melhor.

Isso foi o que o presidente Lula tentou fazer e é isso que a presidenta Dilma está tentando fazer com o Brasil Sem Miséria.

Bom, procurei ser o mais sucinto possível e gostaria de passar a palavra para o meu colega Roberto Conde.

Senhor Vice Ministro Roberto Conde – ¡Gracias Embajador Simões! Brevemente, porque hemos tenido la oportunidad de presentar papeles escritos, supongo que la organización después va a recopilar para que podamos leer. Yo he tomado apuntes de esas interesantes intervenciones, agregaría solamente algunos puntos de reflexión para temas que están contenidos en el material escrito, pero me parece que vale la pena enfatizar.

Sobre esos temas de las relaciones de Uruguay y Brasil. A pesar de sus asimetrías y colosales diferencias, Uruguay pertenece a al conjunto de países emergentes en el mundo, es pequeño, pero se habla ya en el mundo de las instituciones multilaterales que Uruguay ya es un país de renta media, por ejemplo, fenómeno nuevo. Con la connotación que eso tiene de positivo y de negativo, pero es un país en proceso de consolidación como un país de renta media. Y Brasil es un país en proceso de consolidación como potencia mundial. Pero ambos, todavía, son calificados en términos generales como países emergentes.

Esto nos ha sugerido algunas preguntas que son bien inquietantes en ese ejercicio de prospectiva de que tanto nos ha hablado en sentido Gerardo Caetano. Nuestros países están creciendo, son los países que más están creciendo en el mundo hoy. Y Antonio Simões nos decía recién citando cifras de la OMC.

Ahora bien, no es la primera vez que ese fenómeno sucede, y sin embargo nuestros países no se transformaron en potencia, ni en países desarrollados. Se puede decir que ahora estamos creciendo mucho y además hay una crisis en los países centrales; tampoco es la primera vez que eso sucede. En 1929 hubo una gran crisis en los países centrales seguidos por 20 años de XXX de crecimiento de nuestros países y sin embargo seguimos siendo subdesarrollados. Hubo una segunda época de gran crecimiento de nuestros países que sí tenemos que reconocer, porque fue un crecimiento deformado, fue crecimiento acelerado, que fue la época neoliberal. Nuestros países crecieron mucho en la década de 90, todos. Sin embargo el crecimiento neoliberal fue un crecimiento deformado que fracasó apenas hace cinco o seis años atrás.

¿Qué es lo que permite a nosotros orientarnos para decir que esta vez el crecimiento no terminará en fracaso y que esta vez el crecimiento nos sacará del subdesarrollo? ¿Tenemos esta certeza? ¿Cuáles son los cambios en el modelo? Porque hay una gigantesca literatura sobre el crecimiento, pero es la tercer época en un período de ochenta años que estamos en fase de crecimiento o que estamos en fase de desarrollo. Y ahí está el cambio cualitativo.

El primer comentario que me parece que debemos marcar es que además de crecimiento los países emergentes deben de alcanzar, en el mundo, un grado de fortalecimiento estratégico que no habían alcanzado antes. Solo con crecimiento y sin fortalecimiento estratégico en el mundo multipolar de hoy los países no alcanzarán a garantizar su crecimiento. Y en esa tarea de fortalecimiento estratégico donde países como Uruguay y Brasil aún que sea muy distintos deben apoyarse recíprocamente en el escenario internacional. Pese a las colosales diferencias Uruguay en ese fortalecimiento estratégico de los países emergentes es para Brasil un aliado insustituible. Importa como cualquier otro país independiente del tamaño, porque lo que importa es el compromiso político de Uruguay en el diseño de la estratégica nacional de fortalecimiento de nuestros países y esto es lo primero que quiero marcar. Porque las buenas relaciones actuales, excelentes relaciones actuales entre Brasil y Uruguay tienen como primera plataforma de apoyo una gran coincidencia en el encare estratégico de las cuestiones de escenario multilateral.

Esto nos lleva a nosotros a asumir el reconocimiento de que Brasil como un país sin diferencias sin ningún complejo, porque todas nuestras relaciones con Brasil las encuadramos en el marco estratégico de la integración si Brasil quiere efectivamente contribuir y asegurarse, utilizando ese fortalecimiento de los países emergentes entonces tiene que ser un constructor de integración. Y Brasil ha manifestado claramente su voluntad política de ser un constructor de integración y en ese escenario Uruguay también es un aliado de primera magnitud, porque Uruguay tiene compromisos y estrategias claramente definidas en torno a consolidación del proceso de integración.

Hemos dicho que el MERCOSUR no ha alcanzado todavía su fase de irreversibilidad histórica. MERCOSUR puede todavía fracasar, sin embargo tendríamos que hacer muchos desastres para que MERCOSUR fracasara, porque ya ha alcanzado una masa crítica suficiente como para transformarse en una realidad consolidada. Pero eso significa también y en general lo Caetano ya lo desarrollo – solo lo menciono sin desarrollarlo – reconocer que el

MERCOSUR tiene características propias, debemos salvaguardar si no queremos que fracase. La principal característica propia que lo diferencia de la UNASUR y de todos los otros procesos de concertación y coordinación política es que el MERCOSUR no ha bajado de sus objetivos la meta de constituirse en una unión aduanera. Solamente la realización concreta de la unión aduanera con sus dos componentes fundamentales. Negociación día 04 con el resto del mundo y construcción de un espacio interior de desarrollos que sea un espacio común, es decir, con libertad de comercio y de circulación en el espacio interior. Solamente con esas dos condiciones MERCOSUR se transformará en una construcción histórica definitiva y creo que todos la necesitamos y estamos muy cerca, porque no solo no hemos renunciado esos objetivos, sino que se está implementando gradualmente, con muchas dificultades, pero se está implementando.

Nosotros acabamos esa semana de mandar al Parlamento Uruguayo el Código Aduanero del MERCOSUR para ser transformado en ley nacional e internalizado y estamos avanzando en el programa definido en la eliminación de la doble carga arancelaria y la homogenización del arancel externo común. Pero las fuentes del MERCOSUR, tengo que decirlo de forma muy directa, dependen en gran parte de que el programa de concreción definitiva de la unión aduanera no retroceda.

Y hay elites en nuestros países, en todos nuestros países que no aceptan esta posición que combaten esa posición y que desean que el MERCOSUR quede definitivamente estancado en una zona de libre comercio. Y ahí hemos puesto algunas notas en los escritos que presentamos tomado de economistas argentinos que han teorizado mucho sobre el tema demostrando como la zona de libre comercio en la región integrada lo único que provoca es un mayor crecimiento de esas asimetrías, porque es una operación en una escala ampliada en proceso de concentración de capital que se no está complementado por regulaciones de políticas lo único que hace es agigantar el proceso de concentración y generar más asimetrías al interior de cada país y en relación de unos países con otros. Por lo tanto la integración debe ser regulada, debe tener un alto componente de comercio ministrado, debe ser impulsado también por pactos y por políticas de reducción de asimetrías. Con el libre comercio no solo nos integramos sino que multiplicamos las asimetrías.

Y esta es la gran transformación política que ha tenido el proceso Mercosuriano de integración a partir del cambio de época que significó el

envolvimiento de los gobiernos de la era de 2002 adelante. Si no hubiera habido ese cambio de enfoque político estratégico MERCOSUR no habría avanzado hacia su consolidación definitiva como herramienta de integración. Y esto solo lo ha hecho y lo ha podido mantener en América del Sur, porque deshinchadamente la comunidad andina de naciones no ha podido resolver ese tema crítico y se ha fragmentado. Por tanto nuestro camino no es rebajar nuestros objetivos, sino mantenerlos y que el conjunto de América del Sur trate de evolucionar hacia nuestros objetivos, y esto no significa negar la UNASUR, significa no confundir un proceso de concertación política y coordinación de políticas públicas como es la UNASUR. El más importante que ha sido capaz de construir América de Sur en toda su historia, pero valorar la UNASUR por lo que es y el MERCOSUR por lo que es. Porque en definitiva para negociar en el mundo con los demás bloques MERCOSUR es una herramienta insustituible. Nadie en América hoy puede negociar en un formato cuatro más, como nosotros, cuatro países juntos negociando en el resto del mundo lo que representa 70% del Producto Bruto de Sudamérica. Y esto es una herramienta y un poder de negociación que tenemos nosotros y que otros no tienen y que podemos cuidar. Pero solo vale si la unión aduanera se consolida, si no es una herramienta aplicable en el escenario internacional.

El segundo comentario, brevísimo, que quería hacer sobre Brasil y Uruguay es con respecto a la región. En la región, nosotros tenemos realidades muy vecinas. Hay dos notas que quería incorporar, una ya ha tratado en extenso Gerardo Caetano, es la Cuenca del Plata. Voy a ser muy franco y muy directo en esto con los amigos de la diplomacia brasileña. Nosotros hemos creado con Paraguay y con Bolivia mecanismos que se llama Urupabol, un mecanismo que intentamos aplicar herramientas de cooperación de coordinación, de políticas de concertación, en realidad parece una concertación de los pobres, de los “países frontera” como le llama Gerardo Caetano, países más atrasados. Este mecanismo, obviamente, está insertado en un escenario que es la Cuenca del Plata que además está integrado por Argentina y por Brasil, y este mecanismo de Urupabol más de una vez, primero ha tenido que superar sus propias diferencias internas aún que ahora está gozando, por suerte, de un gran período de estabilidad política en todos los países, incluyendo Bolivia y Paraguay que pasaron por períodos de gran estabilidad política. Pero aún así, muchas de las cosas Urupabol puede acordar luego para aplicarse en la práctica ha de tener la cooperación o la colaboración de Brasil o de Argentina, tanto en los temas energéticos, en los temas de navegación, los

temas de uso de aeropuertos, los temas... los que quieran. Y no siempre es posible a partir de iniciativas de los tres países pequeños construir luego una aplicación práctica involucrando a los demás.

Me he preguntado muchas veces y lo planteo como elemento de debate, aún que me apresuro antes a aclarar que Uruguay no va a renunciar a Urupabol y que valoramos la herramienta Urupabol. Pero me he preguntado muchas veces que sentido tiene tener esa herramienta de tres países dentro del conjunto de cinco de los que compone la Cuenca del Plata cuando mucho de los temas que tenemos que resolver los tendríamos que acordar para poder aplicarlos en entre los cinco y no entre tres. ¿Y que sentido tiene que tres países pequeños nos quedamos obligados a instalar un mecanismo de coordinación de política cuando podríamos hacerlo entre cinco, cuando tenemos un tratado de la Cuenca del Plata que es lo que tiene que funcionar para defender las posibilidades biológicas y materiales de la región que nos da vida a todos.

La Cuenca del Plata, después de la Cuenca de Amazonía es una de las más importantes del planeta. Recibe alarmantes signos de deterioro en todos los sentidos de deterioro de la forestación, de calidad de las aguas, de alejamiento de los lechos arenosos, pérdida de biodiversidad, pérdida de capacidad de navegabilidad, contaminación por diversos motivos; y sin embargo hoy el Tratado de la Cuenca del Plata no hay ninguna sola política activa que promueva la promoción y el desarrollo de la cuenca por uso de Tratado de la Cuenca del Plata y aplicación de políticas de los cinco países.

Es por eso que hemos planteado ese debate y naturalmente la perspicacia estratégica de Gerardo Caetano lo ha recurrido inmediatamente para comenzar a desarrollarlo. Entonces queremos darle otra dimensión al Tratado de la Cuenca del Plata, otra capacidad de trabajo, porque además es un Tratado que tiene fondo propio, *FONPLATA* que fue creado con el aporte de sus Estados y que existen fondos, no es problema que no tenga capacidad financiera.

Y el segundo elemento en que coincidimos mucho con la visión estratégica de Brasil y que estamos trabajando también intensamente es el Atlántico Sur. El Atlántico Sur es una zona de convergencia estratégica de nuestros países que en un mundo multipolar debe ser encarado como que es. Y tenemos un mecanismo que es la ZOPACAS que es *Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur*, donde tenemos la oportunidad de colaborar no solo para impulsar el reconocimiento definitivo de las 350 millas marítimas como zona

de uso económico exclusivo, cuestión fundamental para el desarrollo de nuestros países, sino para proteger, justamente también la biodiversidad, la riqueza del Atlántico y coordinar allí políticas no solo de protección, sino también políticas de seguridad. Porque los problemas de la seguridad en el mar hoy ha estallado en otros océanos, pero nadie nos garantiza que nuestro propio océano no vaya a sufrir problemas graves de seguridad en el mar de modo que en sentido más amplio de la cooperación, por la importancia estratégica que el Atlántico Sur tiene para nuestro países debe tener un foco de atención de trabajo común.

Quizás mencionar esos dos ámbitos, la Cuenca del Plata y Atlántico Sur, porque normalmente UNASUR y MERCOSUR se roban toda la escena y nos dedicamos ampliamente a tratar los temas de UNASUR y de MERCOSUR, y no tratamos de repente, con suficiente entendimiento o con suficiente prospectiva el tema de la Cuenca del Plata y el tema del Atlántico Sur; y me parece que son dos escenarios donde Brasil y Uruguay por lo avanzado de sus políticas y de su cooperación tiene mucho que hacer juntos. Quiero aprovechar aquí para reconocer al Embajador Simões el enorme apoyo que hemos recibido de Brasil, tanto técnico como económico para el desarrollo de nuestros trabajos que deben culminar con la presentación de Uruguay ante Naciones Unidas en la defensa del uso exclusivo en las 350 millas marinas de la plataforma continental.

Un último comentario para cerrar. No debemos tampoco depreciar lo que hemos hecho, hace un mes, más o menos, tuve la oportunidad de estar cenando con Samuel Piñero en Montevideo y tuvimos una linda polémica para amenizar la cena. Samuel me hablaba muy elogiosamente del FONCEN, yo debo empezar a decir algo sobre el FOCEN, Fondo de Convergencia Estructural. Le pedí las cifras a nuestro Embajador antes de venir para acá. Los cinco no lleva todavía cinco años, casi cinco años de la implementación del FOCEN. El FOCEN ya ha asignado recursos, recursos que además han sido vertidos, no solo que han sido asignados en papel, sino que están en caja y están utilizando por un total de 824 millones de dólares en cuatro años y ocho meses. Fondos que son cooperación pura, no reembolsables. Y es el fenómeno de cooperación internacional más importante y de más grande monto que han implementado nuestros países en toda su historia económica moderna, por tanto, tampoco debemos depreciar lo que hemos hecho. Y yo le reconocía a Samuel la enorme importancia del FOCEN. Sin embargo, me atreví a plantearle como tema polémico algo que se ha planteado aquí, solo con el

FOCEN no vamos a abrir camino a nuestro desarrollo, es una gran ayuda, es un gran apoyo. Pero falta “la otra pata”, como diría en español; la pata de la complementación productiva.

Si además del FOCEN como fondos de agencia estructural como Fondo de reducción de Asimetrías, nosotros logramos implementar la pata de la complementación productiva, entonces así estaremos generando un cambio estructural para el desarrollo en nuestro espacio interior integrado. Pero esa complementación productiva todavía no está, las cadenas son muy débiles seguramente aquí el Dr. Torres nos va a explicar muchísimo por que es su especialidad sobre este tema.

Y voy a terminar con un tema muy polémico, pero los amigos que me conocen de la época del parlamento de MERCOSUR saben que hemos planteado esos temas abiertamente. Ya por el año 2007 tuvimos un debate sobre ese tema que voy a referir, pero que concluía más o menos así. Yo decía a algunos colegas diputados brasileños de diferentes partidos, era una discusión abierta. Habíamos tenido una crisis fuerte de la industria automotriz en Uruguay, las montadoras de autos estaban casi paralizadas, tuvimos casi 2 mil personas en el seguro de paro. Sebastián Torres se acordará muy bien, ya que es un hombre de la industria. Porque tantas cosas no estábamos pudiendo vender aquí a Brasil con nuestros autos armados que eran todos, en la mayoría, marcas europeas. Lo les decía: ¿Por qué no van a las armadoras e instalan unas plantas subsidiarias, como las que tienen en Brasil, en Uruguay; sea para fabricar auto partes o sean plantas de montaje o de ensamblaje? Pero ocupan ese espacio que en ese momento está en crisis y sin inversores en la industria automotriz uruguaya. Porque si no se los ocupa ustedes los va a ocupar alguien. Buen, las grandes plantas automotrices brasileñas no fueron, hoy ese espacio ha sido ocupado por plantas chinas y coreanas que no fabrican para vender en Uruguay, fabrican para vender en toda América. Algunos empresarios han dicho: “ah, bueno”; pero resulta que Uruguay se puede transformar en cabecera de puente para que la industria china entre en Brasil y en la Argentina. Bueno, primero a quién más ventaja ha ofrecido Uruguay para que se instale en Uruguay es a las empresas argentinas y brasileñas, si no se instalaron otros no se van a sentar a esperar. Nosotros no queremos ser cabecera de puente de nadie para penetrar en el mercado en nivel de Brasil y de Argentina, lo que más deseamos es que los principales inversores de Uruguay sean brasileños y argentinos, por eso necesitamos poner una gran atención en ese tema. Nosotros ofrecemos un régimen de inversiones muy abierto y seguramente

que no habremos divulgado suficientemente, me imagino, que no los hemos motivado suficientemente a los inversores de la región. Pero nosotros no tenemos ninguna vocación de transformarnos en un puente para que otras empresas extra región puedan usarnos para atacar los mercados de la región. Ese no es nuestro rol, este no es nuestro papel, esta no es nuestra vocación. Nosotros estamos comprometidos con la construcción de un mercado regional propio, nuestro, no cerrado – eso bien Caetano ha mencionado – no autárquico, porque nadie, aún en el mercado ampliado aún de MERCOSUR puede sobrevivir encerrado en sí mismo.

Pero, y termino con esto, reivindicando como cuestión estratégica central para la construcción de nuestro espacio y interior de desarrollo, lo que nos da poder frente al mundo y al capacidad de negociación del mundo que tenemos capacidad de producción en nuestro propio espacio de desarrollo. Si no tuviéramos un gran mercado de interior no tendríamos capacidad de negociación frente al resto del mundo. Y además en plena crisis en 2008 y 2009 demostramos que el principal factor para resistir a esa crisis fue la dinamización del mercado interior. Aquí en Brasil, por ejemplo, en plena crisis internacional cuando caía la demanda del mundo, lo que hicieron fue bajar los intereses de la demanda interna. Y eso y otras medidas nos permitió, aplicamos medida en ese caso de mirar a nosotros, nos permitió pasar a través de la crisis sin grandes sobresaltos, sin reproducirla interiormente. ¿Por qué ya no reproducimos las crisis internacionales? Porque estamos logrando crear un espacio interior propio donde manejamos de una manera propia las variables económicas y donde podemos ensayar políticas para resistir a cualquier crisis. Y ese es nuestro objetivo estratégico central. Ahora, no podemos transformar nuestras economías cerradas. Uruguay es un país abierto a transformación, vendrá los que quieran venir, pero nuestro objetivo es que MERCOSUR trabaje para que en primer lugar vayan invertir los uruguayos, brasileños, argentinos y los paraguayos, porque la inversión del MERCOSUR fortalece a su vez el mercado del MERCOSUR hacia adentro y hacia fuera.

Quería hacer ese comentario por que lo he leído en revistas que se han publicado aquí y en Buenos Aires y considero realmente peligroso que se quieran instalar esta imagen de que Uruguay es una cabecera de puente al servicio de la penetración económica de potencias de esta región. Uruguay es antes que nada parte de la integración regional y lo que más queremos es que los que inviertan en Uruguay sean de la región, principalmente Brasil que es el país que tiene su mayor dinamismo en importación de inversión directa

en la coyuntura actual. También pedí los datos, en los últimos cinco años de inversión estratégica de Brasil en Uruguay ha superado los 600 millones de dólares, es muy alto si se mira hacia atrás, pero es muy poco si se compara con el volumen de inversiones extranjeras directa que Brasil está aplicando en el mundo.

Dejo entonces esas ideas y cifras con la intención de que sigamos trabajando sobre ellos.

¡Muchas gracias!

Senhor Embaixador Antonio Simões – Quería agradecer ao Vice-Ministro Roberto Conde por sua intervenção e chamar logo à mesa os painelistas dos próximos dois painéis: “Os desafios do Desenvolvimento e Integração Fronteiriça” – embaixador Ruy Pereira e Dr. Hugo Achugar; e também do painel “Integração Produtiva Brasil-Uruguai”, o Dr. Sebastián Torres e o Dr. Roberto Alvarez.

Então vamos dar início primeiro ao painel “Os desafios do desenvolvimento e da integração fronteiriça”. Com a palavra, o embaixador Ruy Pereira.

Senhor Embaixador Ruy Pereira – Muito obrigado, senhor embaixador Simões. Cumprimento os colegas de mesa e gostaria de saudar o vice-chanceler do Uruguai, embaixador Conde. Junto com o embaixador Simões, tiveram a oportunidade e a ideia de liderar essa iniciativa tão valiosa, que permite a junção de tantas cabeças ilustres dos nossos dois países que têm trajetórias mais ou menos longas sobre as relações bilaterais Brasil-Uruguai.

O tema que nos toca tratar neste momento são os desafios do desenvolvimento e da integração fronteiriça, e eu vou pautar a minha intervenção por um debate em torno de um tema que, na verdade, pareceu-me muito ausente das nossas conversas de hoje, até este momento. Talvez, em grande medida, explique as apreciações que vimos sobre as falências do modelo europeu. Essas falências, para muitos, podem ser surpreendentes porque, até muito pouco tempo atrás, o modelo europeu era consistente e insistentemente apresentado como sendo o modelo a seguir pelo MERCOSUL. Lá existia uma percepção comunitária clara, porque lá havia uma efetiva convergência de políticas macroeconômicas, integração produtiva, livre comércio entre a zona, uma tarifa externa comum a sério. Entretanto,

nada disso impediu que a Europa chegasse às portas da débacle como chegou. Nada disso impediu que a Europa viesse a dar com os burros n'água, em bom português, como fez. E nada disso impediu que houvesse uma surpresa generalizada para os próprios mercados financeiros internacionais com essa falência de um sistema de integração tão saudado, tão entusiasticamente apresentado ao mundo como padrão a ser seguido, e que nos foi apresentado, a nós no MERCOSUL, tantas e tão reiteradas vezes.

Dentro das nossas próprias sociedades, muitas vezes lideranças no setor público e no setor privado reclamavam que o MERCOSUL deveria seguir na mesma direção [da União Europeia] porque essa era a direção do êxito. Vemos hoje que não é, que a livre circulação de pessoas dentro da Europa está sendo submetida a revezes que são objeto de uma discussão cada vez mais candente dentro da Europa: se o modelo europeu de solidariedade vai sucumbir às revivências das políticas migratórias nacionais de alguns países.

Queria fazer essa nota, porque, para integrar, é preciso sonhar. Esse é um pouco o subtítulo e substrato de várias das nossas intervenções quando começamos a imaginar o que era há vinte anos, onde estamos hoje e o que pode ser vinte anos à frente. Estamos falando de sonhos que se realizaram ou não e de sonhos que estamos sonhando para os próximos vinte anos. Em última análise, estamos falando de sonhos que conseguimos ou não transformar em realidade. E é assim porque a natureza dos Estados é por natureza, e vale a redundância, anti-integração.

Os Estados são entes do cenário internacional que dependem da afirmação do seu exclusivo poder de império, e essa afirmação é incompatível, por conceito e natureza, com a integração. É por isto que a integração fronteiriça é tão marcantemente importante: porque lá na fronteira, lá na região da divisa que se tocam as duas ordens, se toca a afirmação de império exclusivo do Estado Uruguaio com afirmação de império exclusivo do Estado Brasileiro. Esse choque, esse toque vem se mostrando crescentemente incompatível com as condições e demandas, aspirações e expectativas de vida das populações da fronteira, que há décadas, eu diria, há séculos, persistem na tarefa cotidiana de elitir a norma e de escapar da supervisão das capitais para poder viver em um espaço específico, especial e único, que é o espaço de toque, de choque das duas normativas ou dos dois ordenamentos jurídicos nacionais. Tais espaços não são, via de regra, pensados, adotados e implementados, levando-se em conta as especificidades da fronteira. A lei no Brasil e no Uruguai é feita para o conjunto do território nacional, e o conjunto

do território nacional não apresenta aos seus nacionais, aos seus habitantes, aos seus moradores os desafios cotidianos que significa viver na fronteira e, sobretudo, viver na fronteira no momento de aprofundamento e de aceleração da integração em que, por via de sua própria consequência, há uma diluição do que a fronteira significa em termos de separação e há uma construção, um adensamento progressivo do que a fronteira significa: de conjunção, de continuidade, de união – união que significa, por exemplo, poder ter uma casa em um lado e uma casa secundária no outro e poder atravessar a linha divisória carregando mobiliário da segunda casa sem que isso seja considerado uma exportação ou uma importação. Tal como se esses móveis ou aparelhos eletroeletrônicos, gêneros alimentícios estivessem desembarcando em Guarulhos vindo de Pretória. Para que isso seja viável, é preciso, de alguma forma, *dar la vuelta*, como se diz à legislação nacional. Enquanto não progride a legislação comunitária – porque, à medida que progredir a legislação comunitária, que avançar e se solidificar e consolidar a percepção da comunidade, a percepção de que, para viver, é preciso ficar *dando vueltas* à Receita Federal, à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal, Anvisa, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, a todos os entes que tem por ofício o dever de aplicar a norma nacional de cada lado – estaremos observando o que há duzentos anos se observa na fronteira: o empenho cotidiano, em, digamos, resolver as dificuldades do viver diário à margem da lei.

Os desafios do desenvolvimento e da integração fronteiriça, em minha opinião, vão muito além da fronteira. Do ponto de vista da vida cotidiana, o que interessa em um processo de integração não é a integração produtiva, nem é a expansão do comércio, nem se ele é aberto ou fechado, mas se as pessoas vivem melhor com ele do que sem ele. Isso é o que interessa. E na medida em que o Parlamento do MERCOSUL avança para sua eleição direta, a atenção dos parlamentares do MERCOSUL para essa questão essencial, que é a reducionista de todas as outras, vai aumentar, porque os seus cargos, os seus mandatos dependerão da percepção das populações dos nossos países. Se eles estão trabalhando em função da melhoria da condição de vida delas, não em função do aumento da competitividade, não em função da diversificação da pauta exportadora, não em função das categorias, digamos, macroeconômicas ou microeconômicas com que trabalhamos todos os dias. Talvez aí esteja lacuna maior desses vinte anos.

O que nós temos que fazer nesses vinte anos é trazer as pessoas para a linha de frente da integração. As pessoas estão há vinte anos na linha de trás

da integração, e essa mudança é, digamos, na minha opinião, já atrasada, e é demandada cada vez mais pela vigência, consolidação e vigor das nossas democracias. Onde é que existe hoje a experiência que mostra como trazer os nossos cidadãos, as nossas pessoas para a linha de frente da integração? Na fronteira. É na fronteira que já se vive hoje a problemática, o conjunto de perplexidades que as nossas populações terão que viver daqui a vinte ou vinte e cinco anos se o MERCOSUL for exitoso. Se o MERCOSUL ficar pelo caminho, todo esse debate é acadêmico, mas, se o MERCOSUL for exitoso nos seus compromissos com a sua declarada proposta, reiterada proposta de uma ferramenta de construção de uma vida melhor para todos, as dificuldades que hoje têm as populações de fronteira serão as dificuldades que terão ou não, se for exitoso o MERCOSUL, todas as nossas populações, porque é na fronteira onde hoje se pode viver de um lado e trabalhar do outro, se pode ter um filho na escola primária de um lado, e uma filha na universidade no outro, se pode fazer hemodiálise de um lado, e tirar uma tomografia do outro, se pode contratar um médico de uma nacionalidade para prestar serviço a uma prefeitura do outro lado. Iniciativa, aliás, que nós adotamos, eu diria, com grande coragem bilateralmente e que vem sendo objeto – porque a integração não é um processo natural, volto a repetir, é um processo antinatural – de acirradíssima resistência por parte das expressões corporativas da classe médica, que quer impedir que essa contratação se faça.

Eu queria dizer que, nesse momento, eu vi com extraordinário interesse todas as manifestações que foram feitas aqui, porque acho que todas elas são absolutamente corretas, consistentes e, mais do que isso, coincidem com uma visão que eu também tenho sobre onde estamos, para onde vamos e se vamos bem, em céu de brigadeiro, ou mal.

Percebi essa carência como Cônsul-Geral do Brasil em Montevideu, vi que alguma coisa estava errada, porque, apesar do empenho do capital político, das reiteradas declaradas ao mais alto nível dos governos dos nossos dois ou quatro países sobre a importância e o avanço da integração, as populações da fronteira estão continuamente insatisfeitas e com uma percepção da nossa credibilidade muito baixa, então, algo está errado. Os supostamente beneficiários dos nossos esforços não se vêem beneficiados por esses esforços, há uma desconexão entre o pensamento e a política vista na capital e os seus resultados percebidos na fronteira, no terreno. Talvez essa percepção de desconexão entre os propósitos e os resultados seja, no fundo, o que o

professor Marco Aurélio Garcia mencionou na sua brilhante alocução, quando se referiu ao que está acontecendo na Europa. Parece que uma integração – por mais economicamente eficiente que seja – que não incorpore realmente o sentido de pertinência, o sentido de propriedade entre aspas do processo integrador pelas pessoas, é uma integração que pode levar 60 anos, como está levando na Europa, mas é uma integração que, no final, bate contra a parede. A sociedade uruguaia é melhor, entre aspas, do que a brasileira, no sentido de que ela é menos injusta, menos desigual, mais solidária, entre aspas, e isso deve dar um selo de qualidade, porque, no final das contas, essas são, entendo eu, as qualidades que nós estamos procurando construir para o MERCOSUL, daí a importância do Uruguai.

Saúdo com muita, muita alegria, uma iniciativa brasileiro-uruguaia que aponta no sentido de suprir essa carência fundacional, essencial, que pode comprometer o futuro do projeto comunitário – por mais economicamente eficiente que ele possa ser – que é um grupo *had oc* Brasil-Uruguai para estabelecer, durante o segundo semestre desse ano os elementos conceituais de um acordo de livre circulação bilateral entre os dois países, que nós vamos fazer e, a partir daí, oferecer em algum momento ao MERCOSUL para que este trate de examiná-lo e ver se é válido para a realidade quadripartite.

Em Foz do Iguaçu, em dezembro de 2010 – o embaixador Simões estava lá – o MERCOSUL tomou uma decisão que é um ponto de inflexão do processo comunitário nesse ambiente mundial conturbadíssimo que estamos observando, em que os exemplos de insucesso se multiplicam apesar das supostas qualidades econômicas e comerciais dos processos de integração que se observam: partir para a construção de um estatuto da cidadania comunitária, e fazê-lo em dez anos para que possa ser adotado no trigésimo aniversário do MERCOSUL, em 2021.

Brasil e Uruguai, pelas qualidades intrínsecas e únicas da sua fronteira, têm condição de fazer em menos tempo e de oferecer o resultado desse trabalho indispensável, com todas as precauções.

Então, eu vejo com extraordinária felicidade essa decisão conjunta, que foi tomada, aliás, na VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, que foi presidida em Montevideu nos dias 7 e 8 de julho, se não me equivoco, pelo Vice-Chanceler Conde e pelo Vice-Chanceler do Brasil, embaixador Rui Nogueira.

Senhor Embaixador Antonio Simões – Agradeço ao embaixador Ruy Pereira, Cônsul-Geral em Montevideú, e passo a palavra ao Dr. Hugo Achugar, catedrático da Universidade da República.

Senhor Dr. Hugo Achugar – Obrigado! Señor Embajador, antes que nada pido que no me cuente el tiempo, un par de declaraciones... Estoy representando el programa como catedrático de la Universidad. Dice el canciller, se refirió a mí como funcionario, quiero dejar constancia que hablo como catedrático y no como funcionario por lo tanto todo lo que diga acá no debe ser responsable el gobierno; hablo de otro lugar, del lugar del pensador, no de funcionario.

En un tiempo que se quise tratar lo que escribí en 15 páginas, es un esfuerzo bastante grande. No puedo improvisar, no tengo la capacidad brillante de mis antecesores. Si no tengo partitura no puedo interpretar, así que voy a leer parcialmente.

Yo hice un ejercicio de pensar el futuro en la línea de la prospectiva en que se refirieron de comienzo el Marco Aurélio y Gerardo Caetano que había diseñado estos cuatro escenarios. El escenario primero que es que todo sigue igual; el segundo todo cambia; el tercero, el camino del medio; y el cuarto apocalipsis 2011/2031.

Voy a eliminar algunos de los escenarios y voy a hacer una rivalización de la presentación de esos escenarios que tiene como sujeto el tema de la frontera, pero no es el centro.

En el primer escenario todo se iguala. Se parte de la hipótesis que más allá de la voluntad política, las inercias históricas no logran impedir que todo se sea igual. Este escenario parece como altamente improbable, no me refiero al económico, sino al cultural, y quiero aclarar además que vengo a hablar desde la cultura que es mi mundo.

Por los pesos que las transformaciones tecnológicas tienen en ambas sociedades. La revolución tecnológica, sobretodo comunicación y de medios informáticos impide la opción del aislamiento y el desconocimiento de lo que sucede, de lo que se produce en el ámbito internacional, en las fronteras del MERCOSUR y en particular de Brasil y Uruguay. De Hecho la revolución tecnológica borra la frontera, es decir, la hace obsoleta. Las transformaciones de los medios de comunicación, sobretodo el constante y creciente proceso de democratización del acceso a la información y a la comunicación no permite imaginar un escenario en que griegos y troyanos, jóvenes o viejos localistas o

aperturistas, no esté informados acerca del realizado en otras partes del planeta y puntualmente nuestros países. Que suponen el anterior para el universo de la cultura del campo artístico de las industrias culturales y del consumo y del intercambio productivo o cultural.

Las transformaciones tecnológicas y de la intensificación de las comunicaciones supondría una mayor exposición a las innovaciones y producciones internacionales con un fuerte impacto no realizado por los creadores nacionales. En este sentido se podría argumentar que mayor exposición no produciría mayores cambios que es tan presente desde hace mucho tiempo, tanto en Brasil como en Uruguay. Es cierto, sin embargo, que dada la extensión y la fuerte diversidad cultural y social de Brasil el contacto con las transformaciones tecnológicas no operan de la misma manera. Sin embargo, a pesar de esas transformaciones sería quizás posible pensar en la continuación de un dilema que es común a nuestros dos países, organismo nacional o regional versus cosmopolitismo, en los próximos veinte años. ¿Sería probable o factible?

Teniendo en cuenta el ritmo histórico de la forma de ambas sociedades en estos ámbitos la respuesta sería que: “probable”. Después de todo vemos la coexistencia de creación más abiertas de creaciones localistas.

La globalización supone también la “glocalización”, es decir, la coexistencia de una carga global y de otra local, así como la conformación de los locales que puede ser así entendida como hibridación o algo fronterizo.

Ahí, hacía una referencia a una película brasileña Durval Discos de Anna Muylaert de que me parece muy evidente de cómo funciona acá el mercado de la modernización y además. Pero me parece que uno de los temas centrales acá que se habló: mercado, unión aduanera, etcétera. El mercado es el campo de batalla entre lo nacional y lo no nacional. Genera una pertinencia, una identidad que es altamente improbable, dadas las transformaciones y el incremento comercial; el encerramiento en unidades culturales fijas que están dispuestas a hibridación o a la fusión. Cabría agregar a esa batalla los trabajadores y su defensa al trabajo nacional. Hace algunos años se decía: “las fronteras se terminaron”, pero un pensador Damon Willians señalaba “las fronteras nacionales están en las organizaciones sindicales que defienden el mercado nacional de nuestros países”.

En el mejor de los casos lo que podría suceder es que en el ámbito de la creación artística, más que en el escenario todo sigue igual. Tendríamos una

suerte de más de lo mismo, pero con una mayor intensidad que posibilitaría un escape a toda la formulación excesivamente nacionalista.

En este sentido el consumo cultural supone el problema del acceso al mercado y hablando de asimetrías el acceso al mercado de la producción cultural uruguaya, de las industrias culturales uruguayas al mercado brasileño es obviamente y altamente asimétrico con a la producción cultural brasileña con respecto de Uruguay.

Planteado de otro modo el consumo cultural supone que aún que todos seamos teóricamente ciudadanos, además, y por otro lado no somos todos consumidores, *consumideros* plenos, o a diferencia de consumidores fallidos. De ahí imaginar que el consumo cultural implica tener en cuenta o al menos cuantificar cuantos ciudadanos uruguayos y brasileños serán además consumidores plenos de bienes y servicios culturales. Es decir, todo sigue igual en términos de consumo cultural implica que la derecha social y económica seguiría sin ser sustancialmente transformada.

¿Se podrá transformar radicalmente o eliminar de la derecha el modo de consumo cultural entre ambos países en las próximas dos décadas? La pregunta queda abierta, pero el todo sigue igual es probable también en otra variable, los sectores menos favorecidos social y económicamente, aumentan el consumo cultural de nuevos bienes de servicios, bienes tecnológicos, sin incrementar significativamente el consumo de bienes o prácticas culturales tradicionales, pero al mismo tiempo no logra poner en día la incorporación de nuevas tecnologías digital, interactiva, compra electrónica de libros inaccesibles en el mercado local. Es decir, hay un mayor acceso al consumo cultural, especialmente mediático y una continuación del escaso consumo cultural de bienes y objetos tradicionales, pero no lograrían superar el doble de ese desafío de los nuevos cambios y de los costos en ellos implicados en lo que están involucrados ahora los consumidores fallidos.

Segundo escenario: todo cambia. ¿Qué significa un escenario donde todo cambia? Básicamente supone es un escenario donde hay una profunda transformación en algunos de los rasgos de nuestras sociedades. Me voy a referir solo aquellos que tienen especial incidencia, la posibilidad de todos cambios sociedades, economías y territorios tan visibles de nuestros países suponen lo siguiente: una variable, un país cambia y otro no, los cambios se producen en sentidos opuestos, los cambios se producen porque ambos países han estado en fusión, se hablaba de la “cistiplanización” hace un momento. Los cambios ocurren simultáneamente en la zona sur de Brasil y en Uruguay,

pero no en el resto del territorio brasileño. En suma el abanico es demasiado amplio para ser considerado en esta ocasión.

Supongamos a los efectos de esta presentación que los cambios se producen en ambos países y en la misma dirección y que Uruguay acompaña las transformaciones de zona sur de Brasil. De lo anterior se desprende que el MERCOSUR parecería del eje San Pablo/Buenos Aires. Del anterior parece que MERCOSUR parece se privilegiar la frontera sur de Brasil lo cual reafirma el imaginario propio del proyecto industrializador de los dos países de la región y condicionar el papel de Uruguay. Un imaginario nutrido no solo de las múltiples variables de la modernidad sino también del mismo proyecto cultural de la modernización en regiones como la Patagonia, el Norte Argentino o la Amazonía, funcionan como depositarios, ya, de la idea de una frontera inaccesible, ya de una reserva territorial para el futuro.

Supongamos además que el interés de ciertos sectores sociales poderosos de Brasil continúen invirtiendo en Brasil y que la inestabilidad en Europa y otros países hoy condicionados genere el afincamiento de capitales de nuestros países. Agreguemos la variable de que Argentina siga presentando un fuerte crecimiento económico, pero al mismo tiempo una sostenida política de protección, lo mismo que tengan relaciones con Brasil y con Uruguay. En un escenario con las características anteriores afectaría de modo altamente probable el intercambio económico entre nuestros países pero también e consumo de integración cultural de nuestros países de modo positivo, las razones parecen claras. En dicho escenarios habían incrementos demográficos de indicativo a nivel de mercado, pero supondría un aumento de lo poder adquisitivo de los clientes en ambos países y sobretodo en la frontera. Esto llevaría un cambio, por ejemplo, en la oferta de las escenas culturales artísticas de todos los niveles. No habría capacidad ociosa en la infraestructura de las salas de espectáculos, las giras de grupos musicales centrales, etcétera. Sería mucho más significativo que el presente en algunas ciudades de Uruguay y Brasil Esto redundaría en mayor consumo en todas las áreas culturales, pero también obligaría inversiones en infraestructura cultural, así como la débil infraestructura cultural uruguaya, o una asociación con una poderosa y fuerte industria cultural brasilera generando mayores empleos directos e indirectos en ambos países. ¿Factible o probable? ¿Altamente o bajamente factible o probable?

No depende solo de nuestros repases dentro de nuestro control, si son ciertas las tendencias de hoy, si se continua alentando políticamente

endogámicas, si continuamos creando más de lo mismo un poquito mejor, entonces para que no sea altamente probable sino algo débilmente factible el escenario del cambia, todo cambia; debería ocurrir un terremoto, no solo del contexto externo sino de las políticas nacionales y sobretodo el relacionamiento de ambos países. Las políticas del vaivén, Gerardo hablaba del péndulo de ambos gobiernos en términos geopolíticos deben cambiar y no concentrarse exclusivamente en apostar la frontera común. La apuesta de la frontera común es parte de necesario cambio. Pero no puede localizarse o reducirse solo a las fronteras, salvo claro esta, que si Brasilia decide delegar la integración con Uruguay al Estado del Rio Grande do Sul. Esta apuesta de una fuerte integración de Uruguay con Rio Grande do Sul es bienvenida y de hecho estamos trabajando, pero no puede, no debe absorber la totalidad de las relaciones entre ambos países.

Me salté el camino del medio en donde se hizo un dialogo donde Europa se cae, el Medio Oriente sigue complicado, etcétera. Y voy al apocalipsis para terminar.

Confeso que no había previsto este escenario y pensaba terminar en de otra manera. La razón de este escenario fue estimar qué podría pasar con la variable del precio del petróleo y de los conflictos de Medio Oriente en los próximos veinte años. Hace unos años se especulaba que el precio del barril iba a superar los cien y llegó a los ciento y cuarenta, hoy está a ciento diez. Es altamente probable, más allá de nuevos descubrimientos off short o no de recursos eólicos o solares que para el 2030 el barril de petróleo haya superado ampliamente esta cifra.

A los efectos del presente escenario apocalíptico supongamos que el precio dicho del barril represente algo equivalente a los 500 dólares de hoy. Supongamos que ellos no solucionen los conflictos en Medio Oriente, sino al crecimiento de China y de las economías asiáticas y de los BRIC. El deterioro de la economía norteamericana y la multiplicación de los ataques terroristas de Europa y de otras regiones del Hemisferio Norte. Supongamos además que la incorporación de nuevos productos energéticos biodiesel es más lento.

¿Cómo afectaría eso al consumo cultural y al mundo de la creación en nuestros países? ¿Qué pasaría, por ejemplo, si Uruguay no pasa a producir gas o petróleo y la dependencia energética se incrementa? ¿Qué pasaría si la producción de Brasil no le permite “ayudar” – entre comillas – Uruguay o ningún otro país? En primer lugar, y entre las múltiples consecuencias a que tendrían esos hechos cabría señalar un hiperbólico de encarecimiento de los

fletes y del transporte aéreo y terrestre. No me corresponde y ni sabría como hacerlo imaginar las repercusiones económicas, pero sí puedo especular que eso implicaría o tendría efectos notables en el flujo de personas hacia nuestro país; y también en el flujo y intercambio de bienes culturales, sin hablar del turismo. Puedo suponer que el papel de Brasil en la región y en el mundo sería mucho mayor que es hoy; y puedo tener miedo que el destino de apenas cuatro millones de individuos no represente ni siquiera con ancha frontera en el Río de la Plata un espacio a ser respetado o tenido en cuenta. Después de todo si en 2011 el nuevo gobierno de Brasilia postergó casi cuatro veces la visita a Uruguay y al mismo tiempo recibió por lo menos dos visitas de máxima autoridad de Rio Grande do Sul es factible pensar en un escenario apocalíptico, sobre todo para Uruguay, que las relaciones entre ambos países no tengan la relevancia propia de los estados vecinos, sino las propias que se destinan a una zona fronteriza.

El tono apocalíptico característico quizás de melancolía uruguaya podría llevar políticamente por caminos políticamente incorrectos, y ya veo caras de censuras entre los funcionarios presentes.

Sin embargo el intercambio en grandes muestras de arte, orquestas sinfónicas, grandes bandas artísticas de nuestros países, compañías de teatro, es altamente gravoso para con ciertas consideradas no esenciales, para el desarrollo de un país con desarrollo global. Es fácil imaginar el creciente aislamiento que quedaría la cultura uruguaya, por lo menos un aislamiento físico. Al mismo tiempo ese escenario reforzaría un más accesible intercambio cultural a nivel de frontera y constituir una fuente de recursos locales en la frontera, pero sobretodo ese escenario tendría efectos nefastos – espero equivocarme – en la economía local de Uruguay. Si eso es así, si la economía de un país entrar en un retroceso radical, las consecuencia para el consumo cultural son obvias. Pero no suena en ese sentido una reducción del mismo, sino hace las características dimensionadas, consumo cultural y el intercambio de nuestro principal socio comercial de Brasil. El encarecimiento de los bienes, etcétera. Lo que en sí mismo podría ser bueno o no tomar.

Termino. ¿Supondría ese escenario que habría una mayor producción de programas televisivos o cinematográficos brasileños, o incluso mayor producciones de bienes del norte sin el reciproco consumo de bienes culturales uruguayos? No necesariamente se tiene en cuenta que el mercado uruguayo estaría empobrecido y el empresariado, tanto uruguayo cuanto brasileño no

se sentiría dispuesto, como lo ha demostrado históricamente a invertir o apostar a reducir el mercado local uruguayo, más aún fronterizo.

El escenario del apocalipsis 2010/2030 es probable, pero quizás sea también altamente probable que los efectos no fuera necesariamente lo que hoy se imagina. Es también probable que un escenario del apocalipsis debiera incluir otros elementos más siniestros como podrían ser el aumento de tendencias represivas a niveles predecibles fruto de la intensificación de los conflictos religiosos o entre las luchas entre el sur y el norte, sino entre el Este y Oeste o entre islámicos y occidentales, exploraciones sociales, frutos del fracaso de políticas de erradicación de la pobreza. También es posible pensar que las variantes del apocalipsis de las grandes compañías petroleras internacionales o los grupos regionales rivales vinculados al tráfico de drogas hayan terminado por sustituir la estructura de los Estados Nacionales, o los organismos internacionales sentido Naciones Unidas hacia MERCOSUR o UNASUR. Suponemos, deseamos que ese escenario no necesariamente, por sus efectos en el comportamiento de consumo cultural no sea altamente factible.

En todo caso, y para terminar seguramente en el peor de los casos en ese escenario aquellos productos culturales vinculados al racismo o al narcotráfico tendrían asegurado el apoyo financiero para su desarrollo, producción y distribución. Y tenía un final deseoso que termino en una frase, el resto está publicado. ¿Cómo terminar esa sucesión de reflexiones? Leían mi *paper*.

¡Gracias!

Senhor Embaixador Antonio Simões – Quería agradecer ao Dr. Hugo Achugado por seus comentários. E agora, então, passaríamos ao painel seguinte, “Integração Produtiva Brasil-Uruguai”, e eu queria nesse contexto passar a palavra ao doutor Sebastian Torres, diretor de indústria do Ministério. Obrigado.

Senhor Dr. Sebastián Torres – ¡Muchas gracias! Buenos días a todos. Quisiera comenzar y se ha repetido mucho a lo largo de la mañana, la importancia del trabajo de prospectiva de nuestros países.

En el año 2009 en Uruguay se publica un trabajo titulado *Estrategia Uruguay Tercer Siglo*, un trabajo que analiza 32 sectores industriales en más de cien entrevistas y que define tres escenarios estratégicos para Uruguay.

Un escenario de mínima; un escenario de máxima; y un escenario normativo estratégico. De todos los factores claves que nosotros podemos básicamente clasificar en base a ese estudio quiero mencionar en esta introducción únicamente dos.

El primer que surge claramente en el mejor escenario posible de desarrollo industrial con inclusión social nuestro país no se entiende sin el MERCOSUR. Nosotros hacemos diferentes comparaciones, MERCOSUR versus lo que se mencionaba hoy “vínculos con Europa”, “vínculos con Estados Unidos”, “vínculos con el Sudeste Asiático”. Y en ese escenario normativo se traduce el escenario que acumula más riqueza, pero lo que mejor derrama la renta que genera el MERCOSUR es fundamental para Uruguay. Ese es el primer aspecto.

El segundo tiene que ver con cuales son los tres pilares desde el punto de vista de la estructura productiva para que ese crecimiento económico sustentable con justicia social se dé en el año 2030.

Los tres pilares de crecimiento vienen dados por 3 grandes sectores hemos analizado 32 sectores de la industria uruguaya. El primer gran Macro Sector es el sector que en cierta medida ha permitido que Uruguay y Brasil crezcan a las tasas que lo han hecho en los últimos diez años. Es el sector que se identifica con la soya, con los lácteos, con la carne bovina, con la carne ovina, con las celulosas. Sector basado intensamente en ventajas comparativas de tipo estático. Eso es lo que ha permitido que nuestro país, en gran medida, agregando valor y produciendo más de lo que saben hacer mejor de forma histórica haya tenido tasas de crecimiento en promedio superiores a los 6%; y esto es un factor histórico, es una ruptura. Y esta ruptura es lo que nos permite hoy aventurarnos. ¿Y qué más? Y que más a partir de lo que hacemos hoy.

El segundo gran sector, o el segundo gran pilar fundamental para ese crecimiento sustentable de 2030 generado por la importancia de bienes y servicios estratégicos, infraestructura, servicios financieros, turismo, software, energías renovables.

En ese marco nosotros hemos comenzado un camino, un camino que ha sido muy profundo, pero muy intenso en un espacio de tiempo acortado. Esto es, Uruguay y Brasil no tenían gran experiencia en esos nuevos bienes y servicios estratégicos y se ha hecho mucho en poco tiempo y ahí hay una dimensión temporal que es fundamental. Nosotros estamos analizando países que en 2002 eran diametralmente contra del punto de vista de estructura

productiva social al país que tenemos hoy, y ese proceso se ha dado en apenas diez años. Países que crecen a 7% de forma acumulada anual, duplican el PBI per capita en solo diez años. Esto implica que, por ejemplo, si un país parte cinco mil dólares per cápita en diez años pasa a tener diez mil dólares de ingreso per cápita, y en diez años más veinte mil, por crecimiento exponencial.

Entonces aquí lo que estamos observando es que en base a esos dos pilares históricos, sobretudo en base al primer pilar nuestros países son distintos. Y esa diferencia fundamental de estructura productiva social es la que nos permite plantear nuevos desafíos luego de cien años en los cuales el crecimiento había sido más que rápido, y ese ha sido el diseño en la mañana.

Decimos que existe entonces un tercer pilar. Y ese tercer pilar tiene que ver con los sectores que pueden desarrollar ventajas competitivas y ese tercer pilar es tan necesario como los dos anteriores para ver el proceso de crecimiento y aquí hablamos también de algunos sectores de forma bien específica. Hablamos del sector automotriz, hablamos del sector biotecnológico, hablamos del sector naval, hablamos del sector farmacéutico, hablamos del sector forestal madera, hablamos del sector electrónica y hablamos del sector metal-mecánica.

Los tres países de forma reciente han diseñado políticas industriales y tengo entendido que Brasil está lanzando la suya al dos de agosto que tiene un fuerte énfasis en el desarrollo de esas industrias de base y en el desarrollo de esas industrias de base donde la región tiene una agenda pendiente como política industriales nacionales, pero sobretudo como políticas industriales convergentes.

¿Cuál es el pronóstico que uno puede hacer en base a ese crecimiento que se ha dado en los últimos diez años? El padrón de centro-periferia se repite, y esto es lo que no ha cambiado en cierta medida con respecto al análisis estructural que podríamos hacer en los años 50 y 60 en tres dimensiones: una dimensión nacional; una dimensión regional y una dimensión global. Uruguay se inserta vendiendo productos primarios al resto del mundo, pero vendiendo también productos primarios a su socio comercial que es Brasil. En muchos casos con mucho valor agregado y eso hay que remarcarlo. El segundo elemento es que el propio Brasil se inserta de esa forma con otros mercados, sobretudo con China y el sudeste asiático.

Volvamos al anterior, los países industriales han tenido fuertes políticas comerciales contra agentes regionales de esto no escapan los países de forma

independiente, nosotros tenemos que coordinar nuestras políticas industriales. Es la única forma de que los encadenamientos en base a la nueva división del trabajo implica un fuerte componente de valor agregado en torno de las cadenas de valores globales se produzca de forma generando empleo calificado.

Nosotros ahí vemos que hace falta en los sectores nuevos encadenar atrás de esos sectores desarrollo de proveedores nacionales, encadenar hacia delante esos sectores, agregando etapas en esos procesos productivos y sobretodo desarrollando capacidades de comunicación en áreas claves que son la áreas que van a permitir que ese tejido industrial se avance.

El diagnóstico entonces, en ese sentido, ha visto todo lo que se avanzó en tan poco tiempo es que todavía es una tarea muy grande pendiente. Y esa tarea pendiente, y de ahí el rol estratégico de nuestros gobiernos no va a ser liderada exclusivamente por el mercado, y ese es el punto esencial. El liderazgo político para generar entrenamientos y desarrollar sectores nuevos es clave, pero no solo es clave, es condición *sine qua no* para que eso suceda.

El mercado va a seguir liderando integración en lo que quiere los sectores primarios, y puede quedar también en los sectores de bienes y de servicios estratégicos, pero sin el Estado no vamos a llegar nunca a los sectores que evaluamos como el tercer pilar del desarrollo al 2030.

Es en ese marco que Uruguay define su participación tanto en el grupo de integración productiva como sus agendas comerciales con Argentina y con Brasil que define algunos sectores claves.

¿Por qué esa necesidad de ampliar esa industria de base? Vamos a mencionar dos elementos al menos los que vienen de la teoría del crecimiento económico que también se mencionó hoy de mañana. No sabía se iban a querer durante mucho tiempo que los países se desarrollaban haciendo más de lo mismo, y haciendo más de lo mismo, en muchos casos con mejor calidad; sectores primarios. La evidencia histórica de los países que hoy son desarrollados es terminante al respecto, eso no es cierto, o es cierto en pocos llamase Australia y Nueva Zelanda. Los países crecen diversificando su estructura productiva por que esta es la forma de derramar y generar discusiones de forma social que era lo que mencionaba a mi colega hace un instante. Nosotros decimos que eso va en contra de dos lógicas, va en contra a la lógica de la teoría ortodoxa neoclásica; y va en contra a la histórica. Observemos y analicemos el proceso de desarrollo de los países

que hoy son ricos, pero ricos distribuyendo de forma justa y eso es terminante.

En cierta medida existe otra forma que modificándose a medida de desarrollo o de crecimiento neoclásica los países van a converger en nivel de complejidad que se tracen en sus canastas exportadoras no convergen en ingresos de más de lo mismo, la realidad ha demostrado que hemos divergido. Y ese es el problema que tenemos hoy dejando de lado ese crecimiento de las comodices de los últimos cinco años; y también quiero hacer referencia a eso, porque si es cierto que se puede plantear puede ser que hemos llegado ahora a un momento histórico en el cual la relación de términos de intercambios se invierte a favor de los países que producen bienes primarios y nosotros no podemos alcanzar ese desarrollo vía producción de bienes primarios, y ahí también debo decir y contestar en términos terminantes, eso no es así. ¿y por qué? Proyectemos cual va a ser por ejemplo la demanda del consumidor urbano en China que se va a volver el mercado más grande en 2025. Y se uno proyecta lo que gasta la población cuando parte de niveles de pobreza absoluta o extrema a niveles medios y a niveles ricos de ingresos, y uno sabe que necesariamente la demanda de alimentos crece, las proyecciones de 2025 de la Consultora Mackinze, una de las principales consultoras de análisis y de demanda, prospectand demanda indica que la demanda de alimentos de esa clase urbana china que va a ser uno de los motores fundamentales del crecimiento de la economía mundial es que la demanda de alimentos específicamente aumenta en 6.7% al 2025.

Ese es el espacio de crecimiento que tenemos a nivel de espiral uno, hacer más de lo mismo y hacer mejor. Y esta es valía, es una herramienta valía suficiente como mencionamos anteriormente. ¿Por qué? Porque la dinámica implica que en gastos con la educación, en gastos con transportes, en gastos en logística, en gastos en servicios de salud, en gastos en equipamiento del hogar a nivel de bienes electrónicos y utensilios, el crecimiento de demanda es mucho mayor. El crecimiento de demanda no es de 6.7%, en cada uno de esos rubros es consistentemente superior, en 2025, a los 8%. ¿Qué implica eso? Que aquellos países que son incapaces de proveer esos tipos de bienes van, necesariamente, a crecer, como en el pasado, en tasas más altas.

Eso es una herramienta que es fundamental para analizar también ese *boom* de las comodices, pero del punto de vista de la perspectiva histórica. ¿Dónde estamos? Seguramente en un deterioro de los términos de intercambio, pero ojos, la dinámica de crecimiento es indistinta. Los alimentos van a crecer

y afortunadamente eso es importante para nosotros, pero lo más le van a hacer aquellos de mayor valor agregado; en alta, media y baja amplitud.

En esa que Uruguay define cual es la agenda que tiene junto a Brasil en la integración productiva y vamos a mencionar dos de los sectores que pasamos a nivel del tercer pilar de desarrollo, automotriz y naval. En el caso de naval Uruguay ha llevado tanto a la agenda internacional productiva como a la agenda bilateral. Uruguay está en un proceso de inversión a producción de un nao naval en una zona de menor desarrollo como es la zona del Cerro que tiene mucha virtudes, a otras zonas de menor valor productivo como Cazador, Molinos, la Teja, barrios obreros tradicionales e industriales que durante la época de industrialización y en la década de 90 se partió en pedazos.

Este Uruguay ha definido que estará con un polo industrial naval para captar inversiones extranjeras. Y como mencionaba su secretario queremos que los primeros inversores a golpera la puerta a ese sector estratégico, las ventajas que Uruguay otorga sean a Brasil, sea Argentina y sea a Paraguay que también tiene en este caso un gran desarrollo en su industria naval en la producción de barcas.

A esto sumamos que necesitamos de las herramientas específicas para valorar eso, más allá de la ley de inversiones del Decreto 455 y el desarrollo del polo de industria naval en Uruguay. ¿Cuáles podrían ser esas herramientas, el financiamiento para el desarrollo productivo clave. Si el FOCEN, y ahora nuestro FOCEN automotriz de petroleras ha sido aprobado, necesitamos un FOCEN en cada una de los consultores estratégicos. Ese es otro paso que hay que dar, y si las cifras son insuficientes lo que tenemos que hacer es doblar la apuesta. Un FOCEN naval, un FOCEN en electrónica, un FOCEN en todos esos sectores en los cuales los tres países están de acuerdo y que hay de administrar una agenda de desarrollo que promocióne valor agregado con base a ventajas competitivas. Y esto es un sector que en particular que a Uruguay le interesa desarrollar.

Y el otro caso es una caso fresco, en la semana pasada Uruguay había firmado en 2008 una acuerdo automotriz con Brasil, un acuerdo en largo plazo para 2014. Que preveía un horizonte para hacer su desarrollo de mediano y de largo plazo. Y esto es esencial, porque nuestros países, en la agenda bilateral, puedan firmar acuerdos en estos sectores es clave para el inversor que dice: “bueno, yo tengo asegurado el ingreso al mercado uruguayo y al mercado brasilero durante un horizonte cinco, seis, hasta siete años”. Ese acuerdo se renovó la semana pasada con algunos ajustes que contemplaban

tanto los pedidos de Brasil cuanto de Uruguay. Y esta es otra herramienta poderosa que tenemos para promocionar esos sectores, acuerdos comerciales y bilaterales que hacen con que nuestras políticas industriales sean convergentes.

Finalmente, quizás en esos últimos minutos que me quedan quería hacer una reflexión por que también compartimos la mesa con colegas que están interesados en la parte de políticas social. Nosotros insistimos mucho en un concierto que nos parece muy interesante. Uno puede afirmar que no existe mejor política social que una fuerte política productiva, por los encaramientos que genera, pero el inverso también es cierto, no existe mejor política en el mundo industrial de que una fuerte política social. Debemos detener poblaciones bien alimentadas, con un techo digno y en eso nuestros países han avanzado dramáticamente en los últimos diez años.

¡Muchas gracias!

Senhor Embaixador Antonio Simões – Bem, antes de passar a palavra ao doutor Roberto Alvarez, eu queria agradecer a intervenção do doutor Sebastian Torres e dizer que, na integração produtiva, nós estamos já totalmente integrados. Um se chama Alvarez e é brasileiro, e o outro se chama Torres e é uruguaio. Então, isso mostra que, pelo menos nesse ponto, já chegamos ao nível de avanço que esperamos no resto. Dito isso, eu gostaria de passar a palavra ao doutor Roberto Alvarez.

Senhor Doutor Roberto Alvarez – Obrigado, embaixador Simões. Obrigado à Fundação Alexandre de Gusmão e ao Ministério por esse convite. Eu acho que essa é uma oportunidade importante para que discutamos a parte da prática que temos desenvolvido no âmbito do Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL e na relação bilateral Brasil-Uruguaí.

Há um texto a respeito da experiência prática. Ele reflete uma construção que incorpora alguns conceitos a partir da nossa experiência empírica em procurar avançar em uma agenda de integração produtiva Brasil-Uruguaí e também regional. Eu sou Roberto Alvarez, sou gerente de Assuntos Internacionais da ABDI, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. É uma agência do governo brasileiro vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A ABDI surgiu a partir das discussões de políticas industriais estabelecidas no Brasil, quando o presidente Lula assumiu o governo, em 2003. Ela se encarrega da promoção e da

implantação da política industrial no Brasil, em conjunto com uma série de órgãos da estrutura pública e privada de representação dos setores. É parte explícita da política industrial brasileira a promoção da integração produtiva. Digo-lhes ainda que é uma felicidade estar aqui. Eu vim de Brasília para o Rio de Janeiro hoje e estava contando quantas vezes eu tinha ido ao Uruguai e cheguei mais ou menos à estimativa de umas 20 mil idas ao país. Então, eu digo para os senhores que é uma felicidade estar aqui hoje. Isso porque eu nasci em uma cidade que fica na fronteira com o Uruguai.

Eu vou dividir a fala em quatro pontos. Primeiro, vou falar sobre integração produtiva, o conceito; segundo, vou falar do que direciona a integração produtiva; terceiro, vou falar um pouco do caso Brasil-Uruguai, a experiência conjunta e a feliz experiência de trabalhar com a equipe do Sebastian Torres anteriormente, com o Ministro Kreimerman no âmbito da integração produtiva Brasil-Uruguai; e, por fim, não de fazer previsões, mas talvez discutir algumas hipóteses ou possibilidades para frente.

A ideia de se tratar de um conceito de integração produtiva não é uma ideia abstrata em si, mas o conceito de fundo é que não há nada mais prático do que uma boa ideia. As discussões de integração produtiva, leitura nossa, ganharam momento no MERCOSUL fundamentalmente, ganharam momento outra vez, a partir de 2006. A Cúpula de Córdoba lançou esse como um tema a ser tratado pelos países. Na medida em que começamos a nos envolver nessa agenda, e é um marco importante – que é a resolução do CMC, a resolução 12 de 2008, que instituiu tanto um programa de integração produtiva, como um grupo de integração produtiva –, nos defrontamos com a necessidade de chegar a um consenso. Mas do que estamos falando? Do que é a integração produtiva. Nesse processo, as ideias que trago para os senhores surgem de um acúmulo e de uma construção coletiva entre os países membros do MERCOSUL e com diferentes instituições. Nós da ABDI, em conjunto com o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério do Desenvolvimento, no Brasil, contratamos estudos sobre os processos de integração tanto na Ásia como na Europa, realizamos *workshops* fechados com os colegas do Grupo de Integração Produtiva, editamos um livro, que está disponível para *download* e eu tenho uma cópia aqui e posso passar para os senhores. Nas discussões específicas do Grupo de Integrações Produtivas, também com um sentido muito prático, surgiu a necessidade de discutir o que é integração produtiva. Dou-lhes um exemplo. Foi criado um fundo para pequenas empresas no MERCOSUL dirigido a projetos de

integração produtiva. Pergunta prática: para quais tipos de projetos poderemos utilizar os recursos financeiros que estão no fundo? Nós precisamos chegar a uma definição para podermos chegar aos projetos financiáveis.

Essas contribuições que eu trago surgem de um processo coletivo, e a ideia básica é que integração produtiva é um subconjunto da integração econômica, que inclui, obviamente, a integração de comércio, a integração de infraestrutura e a integração monetário-financeira. Do que nós estamos falando? De um processo a partir do qual se produz um entrelaçamento maior entre as estruturas produtivas. Esse entrelaçamento diz respeito a duas coisas: ao fluxo de partes e peças – nós podemos pensar que alguém faz uma autopeças em Córdoba, na Argentina, manda para o Uruguai e isso é montado em Montevideu e vem para o Brasil. Há diferentes elos de uma cadeia, um fluxo. Outra forma, que expressa a integração produtiva, são as associações de capital; fusões entre empresas, *joint ventures*, projetos conjuntos de diferentes maneiras.

Uma ideia subjacente à integração produtiva é que, à medida que se integram as estruturas produtivas, aumenta a independência entre os países. Esse processo se dá em diferentes medidas. Ele é direcionado, de um lado, pela nova configuração de cadeias produtivas. A cadeia automotiva é uma delas. Vale lembrar que, se há um caso de integração produtiva na região, é o caso da cadeia automotiva. Um caso que não é decidido aqui na região é decidido fora. Pegando um caso brasileiro, podemos montar que, das vinte maiores empresas de autopeças de controle de capital brasileiro, na década de 90, 19 delas foram desnacionalizadas, foram vendidas para grupos europeus, americanos e japoneses. Nós vivemos um processo importante de integração produtiva na cadeia automotiva, mas que não é decidido regionalmente.

Um ponto importante de destacar é: quais seriam os tipos de projetos de integração produtiva? Seriam projetos de investimento em capital fixo entre empresas brasileiras e uruguaias, construção de novos ativos, é disso que estamos falando, projetos de fusões e aquisições para que se criem empresas binacionais e empresas regionais. Escala é um elemento importante na dinâmica do capitalismo e projetos intangíveis. Podem ser projetos em marcas ou podem ser projetos em ativos de conhecimento, tecnologia. Esses projetos estão elencados em um documento conceitual elaborado, discutido no âmbito do Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL e em processo de adoção de caracterização como o que seria um projeto de integração produtiva.

Primeiro ponto, então, que eu gostaria de marcar com os senhores. Nós avançamos na compreensão compartilhada do que é integração produtiva, mas ainda precisamos avançar mais. Por que isso é importante? Porque não se trata somente de uma discussão conceitual, mas isso terá impacto real na aplicação dos nossos recursos, recursos dos dois países, recursos comunitários.

Passando à frente. O que direciona a integração produtiva? A experiência internacional e a nossa leitura da prática revelam três níveis básicos ou três direcionadores. O primeiro é a integração das infraestruturas em si; sejam as infraestruturas físicas ou as jurídico-institucionais. Se alguém vai comprar de um fornecedor no Uruguai, é necessário que chegue aqui – eu preciso de infraestrutura física – chegue rápido, que o fluxo de capitais seja possível. Então, esse é um nível.

O segundo nível é o da cooperação técnica. E aqui há uma questão chave, ressaltada em diferentes momentos pelo professor Marco Aurélio, pelo embaixador Simões e por várias outras pessoas: a redução das assimetrias, por exemplo, em tecnologia industrial básica. É uma questão crítica, porque, se alguém for fabricar uma peça no Brasil para colocar no mercado uruguaio, ou vice-versa, essa peça precisará passar por ensaios, por laboratórios, estar em conformidade para entrar no mercado aqui ou no mercado lá fora.

O terceiro nível é o do investimento em si. Aí entra um ponto fundamental: estamos falando de integração produtiva. Os governos falam muito de integração produtiva, mas quem faz integração produtiva são as empresas, são as decisões de investimentos e de suprimentos das empresas, de quem e de onde elas compram que de fato fazem com que aconteça integração produtiva.

Que tipos de questões, então, seria possível se trabalhar para avançar em uma agenda de integração produtiva? Primeiro, criar condições para que fluxos de investimentos capitais possam avançar ou fluir de maneira adequada, rápida etc. Segundo, trabalhar na redução das assimetrias, dos estoques de competências, dos ativos de tecnologia industrial básica. Terceiro, conectar as empresas, promover negócios, promover associações, criar mecanismos para isso. Existe uma ordem estabelecida. Eu diria que esse é um sistema que precisa de atuação nos três níveis.

A experiência específica mais recente na qual nós na ABDI estamos envolvidos está no último dos níveis: uma atuação direta com as empresas, procurando identificar oportunidades, conectar empresas e criar hipóteses

de negócios que eventualmente possam levar a novos investimentos, a *joy inventors* etc.

E aí eu entro no terceiro bloco, que eu chamo “O caso Brasil-Uruguai”. Talvez a questão de fundo que seja: o que o Uruguai tem que interessa às empresas brasileiras e vice-versa? Uma empresa vai para fora, ou ela busca mercado, ou ela busca recursos naturais, ou ela busca recursos no sentido mais amplo, recursos tecnológicos, pessoas treinadas etc.

O embaixador Ruy comentou agora há pouco que a integração não é natural. Talvez a questão – e acho que vale sempre que pensamos isso – seja: por que alguém investiria em outro país e não aqui do lado, onde é mais fácil, eu conheço as pessoas etc.? Isso para dizer é um trabalho necessário identificar oportunidades, dar visibilidade às oportunidades de conectar empresas e tomadores de decisões econômicas, que talvez não estejam naturalmente conectados.

O que nós fizemos até o momento? Eu repartiria as ações em dois blocos: ações regionais e ações bilaterais. Meu colega Sebastian comentou de ações regionais no âmbito do grupo de integração produtiva. Nós aprovamos, no ano passado, os dois primeiros projetos que utilizam recursos do fundo para convergência estrutural do MERCOSUL e que são dirigidos para integração produtiva. Muitos dos senhores aqui presentes tiveram papel decisivo para que esses projetos pudessem existir, especialmente, eu diria, na estrutura do Ministério de Relações Exteriores, inclusive para que mudanças nas regras de uso dos recursos tornassem os projetos viáveis, e eu voltarei a esse ponto. Esses projetos são pequenos, de certa medida, mobilizam sete milhões de dólares, grosso modo (7.6), e iniciam sua implantação neste momento.

No plano bilateral, nós realizamos – Brasil e Uruguai, Brasil pela ABDI; Uruguai, sob a liderança do Ministério de Indústria, Energia e Minas do Uruguai – três seminários com empresas, primeiro em Montevideu e dois deles em São Paulo em 2010.

Eu acho que uma questão importante aqui é que nós avançamos nessa agenda, mas também enfrentamos muitos limites, inclusive os limites associados às regras do jogo de utilização dos recursos comunitários.

O ponto número dois que eu queria marcar com os senhores: nós avançamos e estamos avançando, mas é necessária uma reflexão sobre os instrumentos de que nós dispomos e sobre a institucionalidade que dá abrigo aos instrumentos para que possamos avançar mais ainda nessa agenda.

Por fim, o que será dos próximos 20 anos? Eu não tenho bola de cristal, mas tenho, talvez, algumas ideias que gostaria de compartilhar com os senhores.

Em 2003, como lhes disse, quando o presidente Lula assumiu, nós retomamos no Brasil a possibilidade de pensar de uma maneira estrutural a construção do nosso futuro no que diz respeito à indústria, ao desenvolvimento brasileiro. Avançamos em uma primeira versão de política industrial em 2004, uma segunda em 2008 e a próxima será lançada muito possivelmente na semana seguinte, na verdade, dentro de dez dias pela presidenta Dilma. Isso é um fato marcante das várias transformações que nós tivemos na sociedade brasileira.

Desde a redemocratização nós voltamos a procurar trabalhar setor público, privado, construir o consenso com respeito ao futuro da nossa indústria, e, portanto, do desenvolvimento da geração e produção de riquezas no país e do bem-estar do nosso povo, que é o ponto que acho que o Sebastian colocou, e que é um ponto de política industrial.

Bom, há várias questões lembradas aqui ao longo da discussão de oportunidades que existem. Vale lembrar que os mercados do sul são os que mais crescem. Nos próximos 50 anos, teremos que dobrar a produção de alimentos no mundo, teremos que aumentar em 50% a produção de energia elétrica no mundo nos próximos 20 anos. Nós teremos, em 2050, 2/3 da população vivendo em cidades. Temos novos modelos de manufatura que estão aí, eles colocam vários desafios, mas colocam várias oportunidades também para a questão da integração produtiva.

Eu me recordo, talvez a referência esteja errada, de uma frase do presidente Mujica, não ainda presidente, mas, se não me engano, na sua posse como presidente no Senado Uruguaio. Ele dizia que a disputa do século XIX era a disputa pela terra, a disputa do século XX era pelos meios de produção e a do século XXI é a disputa pelo conhecimento. E talvez muitas das apostas passem pelas escolhas que temos que fazer sobre os setores que possam construir o futuro. Aqui eu acho que vale lembrar: o Uruguai tem um plano de energia bastante ambicioso, prevê 50% de energias renováveis na sua matriz. Foi primeiro país da América do Sul a implantar uma solução do que se costuma chamar de redes inteligentes de energia, o *smart grid*, foi primeiro país do mundo a universalizar um computador por criança na escola. Isso abre uma série de oportunidades, seja para associações com empresas brasileiras, seja para que modelo de negócios sejam testados lá em conjunto com empresas uruguaias colocados em outros mercados etc.

O terceiro ponto que eu gostaria de marcar com os senhores: precisamos escolher, talvez, onde focar os esforços de integração produtiva. Do ponto de vista brasileiro, na política industrial, estamos focando cada vez mais as nossas apostas em setores portadores de futuro, intensivos em conhecimento que possam gerar mais riqueza para o país. E creio que no Uruguai existem grandes possibilidades para ações desse tipo.

Para fechar, embaixador, uma breve síntese. Eu acho que ainda preciso avançar no conceito, avançamos nele, mas precisamos avançar mais.

Ponto dois: é preciso que as iniciativas de integração produtiva disponham de instrumentos de institucionalidade que permitam a ela ser efetiva. Nós avançamos, temos mudado a institucionalidade, mas vale uma reflexão permanente a respeito do tema.

Ponto três: como qualquer decisão, especialmente decisões de política industrial, é necessário se fazerem apostas, e aí, nos parece, que apostas focadas em áreas de tecnologias, negócios intensivos, em conhecimento, nos quais Brasil e Uruguai têm ativos, têm oportunidades, possa ser um bom caminho.

Por fim, o meu ponto quatro, não explícito, é que nós estamos no caminho, mas essa é uma construção de um caminho prático, é uma construção institucional. Uruguai e Brasil – países com renda *per capita* de cerca de 10 mil dólares anos – podem não só avançar na agenda de desenvolvimento, mas entregar a nossos cidadãos, a nossos povos, as promessas de uma vida melhor que tanto merecem. Com certeza, esse caminho de uma aproximação é um caminho não só relevante, mas é um caminho possível.

Muito obrigado.

Tarde

Senhor Embaixador Antonio Simões – Hoje à tarde teremos o quarto painel: “Ciência, Tecnologia e Inovação”; temos o quinto painel: “Integração da Infraestrutura Física, Integração Energética” e depois o painel de encerramento. Temos aqui conosco o doutor Cesar Alvarez, secretário- executivo do Ministério das Comunicações e, durante o governo Lula, trabalhava com o presidente. Era uma pessoa fundamental, pois tratava da agenda do presidente e é uma pessoa fundamental para nós agora na parte de comunicações. Temos, também, conosco o doutor Gregory Randal, que é reitor de pesquisas da Universidade da República.

Eu queria só mais duas palavras para dizer que, na visita ao Uruguai, em maio último, a presidente Dilma Rousseff sublinhou a importância que, para o Brasil, tem a cooperação em Ciência e Tecnologia com o Uruguai. Justamente em função disso, ela visitou o laboratório de TV Digital em uma área de grades laboratórios em Montevidéu, e isso faz parte da ênfase que nós queremos dar. Haverá uma grade reunião de Ciência e Tecnologia, em Montevidéu, em que está indo uma delegação bastante nutrida do Brasil. Sem mais, eu gostaria, primeiro, de passar a palavra ao doutor Cesar Alvarez, secretário-executivo do Ministério das Comunicações do Brasil.

Senhor Secretário-Executivo Cesar Alvarez – Boa tarde. Obrigado pelo convite. O embaixador Simões já facilitou a minha observação. Não sou titular nesse tema de Ciência, Inovação. Ele me convidou na condição de Santanense de Rivera y Livramento. Acho que nessa condição eu vou tentar trabalhar alguns temas mais vinculados à área de onde eu venho, o Plano Nacional de Banda Larga, e recentemente do Ministério das Comunicações. Então, vejam que ficarei muito restrito na dimensão muito mais universal da universalização. Faço isso, evidentemente, pelos meus limites. Nessa dimensão, eu me referendo no documento assinado pelo presidente Mujica e pela presidente Dilma, na ocasião da visita em 30 de maio. Na verdade, o documento assinado pelo ministro Paulo Bernardo e pelo nosso Roberto Kreimerman, ministro de Energia, Minas e Indústria do Uruguai – onde há um plano de ação conjunta para a massificação da internet, da banda larga – rapidamente traça a questão das tecnologias de informação e comunicação como elemento fundamental em várias direções, em destaque à cidadania, à

soberania e à inclusão social. O combate às desigualdades aqui já tem algumas concepções bastante particulares, uma visão estratégica que compartilhamos entre o governo dos dois países.

Evidentemente é preciso tirar todas as conclusões. Uma delas já está por acontecer na integração das redes da estatal brasileira de telecomunicações, saindo de Bagé-Aceguá e Alegrete, chegando a Rivera e, a partir daí, possibilitando mais uma saída estratégica para o Uruguai do continente latino-americano – para não dever tanto aos servidores em Boca Raton – como também trabalhando uma saída em direção à África e Península Ibérica. Depois podemos entrar um pouco em detalhes, porque, mais do que uma gestão de redes, também significa uma gestão de tráfego de conteúdos, a busca de servidores, de grandes serviços de comunicação e soberania para o nosso continente. Evidentemente que aqui apenas esboço alguns elementos de trabalho.

Sobre o documento, então, que tem a dimensão de política industrial, regulação, interconexão, que acabei de falar, inclusão digital, que me guardo para falar por fim, porque cada vez que eu pego a dimensão Inclusão Digital, educação, o projeto Flor de Ceiba me apaixonou muito. Então, vou falar muito rapidamente, pois eu quero te escutar muito sobre essas imensas possibilidades dessa dimensão de inovação social, digamos assim, que esses projetos têm o mundo pela frente e creio que estão subestimados em nossas relações.

Eu rapidamente menciono o tema dos conteúdos digitais interativos ou, como alguns poderão dizer, como conteúdos digitais criativos, mais do que interativos. Aí temos outro documento, que também foi assinado na mesma ocasião, em que essas tarefas nos são dadas em uma dimensão bem mais ampla. Na dimensão dos conteúdos criativos, precedendo o segundo documento assinado na ocasião da visita e do encontro dos nossos presidentes, trata também do sistema de televisão digital terrestre nipo-brasileiro, e espero um dia dizer nipo-sulamericano na dimensão do potencial da criação de novos aplicativos para esse *middleware* Ginga desenvolvido por uma rede de pesquisa e ensino no Brasil. Evidentemente ainda carecendo de algumas políticas industriais mais afirmativas no sentido de obrigar, no melhor sentido soberano, uma política industrial e tecnológica. Os grandes fabricantes de terminais de TVs não vão simplesmente trazer embarcados os seus sistemas, das chamadas TVs conectadas, vinculadas aos seus aplicativos fechados, mas, sim, disputar, desenvolver e exigir nas nossas políticas de importação, das nossas políticas de montagem, de desenvolvimento de processo produtivo

básico a integração do *middleware* Ginga nesses equipamentos. Em mais de 10 milhões/ano de televisores vendidos no Brasil, não mais do que 20 mil portam o Ginga, ou seja, não será uma política a ser adotada “soberanamente” e exclusivamente por decisões de política empresarial desse ou daquele fabricante de computadores. Isto vale para o Brasil em termos de PPB, montagem e facilidades alfandegárias e tributárias. Seja em São Paulo, em outro distrito industrial, na Zona Franca de Manaus, seja nos países que também são consumidores, importadores e também montadores desses equipamentos.

Então, o Ginga, nesse momento para aqueles que não conhecem um pouco, é um pouco das novidades que incorporamos ao sistema nipo-brasileiro, e, como eu dizia, espero um sistema nipo-sulamericano, justamente pelo potencial enorme de desenvolvimento nesta área da criação. Eu creio – e aqui evidentemente é mais uma aposta, porque não tenho a menor condição básica ou conhecimento para projetar mais que quatro ou cinco anos aquele que está na espera de gestor político e governante – que as aplicações, o desenvolvimento do Ginga, um *software* aberto, ainda que talvez tenha um Cavalo de Tróia, em um sistema que ainda pode ter certa licença para a Sun Oracle em determinados sistemas do Ginga – pode ser, na nossa avaliação, o grande diferencial dos nossos aplicativos para a radiodifusão latino-americana. Radiodifusão na sua dimensão de estruturas nacionais, públicas ou privadas, enraizadas nas nossas culturas locais, defendendo a nossa cultura, línguas e costumes na imensa pasteurização das grandes redes mundiais de informação, entretenimento, profusão e difusão da indústria cultural mundial.

Como eu dizia, o Ginga é resultado desse conjunto de pesquisas que originaram o Fórum Brasileiro de Televisão Digital e tem uma especificação aberta. É com essa especificação aberta, então, que eu me referendo mais uma vez naquilo que chegamos à possibilidade de desenvolver um trabalho comum no desenvolvimento da cultura criativa, economia criativa, conteúdos interativos e criativos, conteúdos digitais.

Evidentemente que aqui também temos que registrar os limites da própria articulação brasileira quando pretendemos retomar um trabalho que vinha sendo desenvolvido pelo Ministério da Cultura, Ciência e Tecnologia, Indústria e Comércio e Ministério das Comunicações, naquilo que o PNBL, o Plano Nacional de Banda Larga, abrigou, forçando um pouco, na visão mais ampla, um subgrupo, nas seis dimensões do PNBL, de conteúdos digitais criativos, interativos, como queira. Ele está sendo retomado. Tem uma perspectiva de

trabalho em cinco dimensões: desenvolvimento regional, *clusters*, formação e pesquisa, poder de compra e disputa de mercado externo. Eu creio que nesse mapeamento, nós devemos trabalhar muito proximamente uruguaio e brasileiros nessa dimensão do elemento da criatividade, da soberania, da possibilidade de desenvolvimento mais além de uma política e de uma cabeça um pouco industrial que ainda temos do *hardware*, do produto, e algumas vezes esquecemos a dimensão da inovação incremental, a inovação social, inovação legislativa, inovação federativa, que depois também mencionarei rapidamente. Creio eu que é uma grande linha de trabalho e aqui peço licença à ênfase do embaixador Rui sobre os elementos da integração fronteiriça, que evidentemente foge do meu escopo, mas aí falo como Doble Chapa de Rivera e Uruguai.

Devemos lembrar, voltando ao tema do Ginga, que há um desenvolvimento de um conjunto de *middlewares* proprietários tanto no Google, que usa Android, mas todo o repositório é deles. Há a intenção de um novo sistema europeu, mas é preciso lembrar que o Ginga permite tanto trabalhar o sinal por rádio, mas também sobre protocolo da internet, ou seja, ele tem algumas potencialidades para desenvolverem novos aplicativos, mas que exigem um mercado não de 100 mil televisores, mas de 10 milhões de televisores disputando esse mercado. Há um conjunto de iniciativas com a FINEP, a nossa Financiadora de Estudos e Projetos, vinculada ao MCT, na linha de desenvolvimento de produtos e conteúdos para fazer uma disputa de fundo neste – riqueza brasileira e pública, porque é um *software* livre e que deve ser desenvolvido livremente pelos nossos países, de forma combinada ou não, mas chegando a resultados cada qual para transpor para esta plataforma os seus distintos aplicativos.

O tema da inclusão digital, inclusão social, se quisermos trabalhar mais amplamente, disputando os conceitos de governo eletrônico um pouco limitado, talvez cidade eletrônica; um pouco mais, cidade digital, cidade inteligente, cidade criativa, cada qual comportando novas e novas camadas de entendimento da complexidade dessa interação nos mostra que temos que trabalhar também na integração da visão da cidade como lócus por excelência de intercâmbio, da convivência, da vivência e a qualificação e qualidade de vida do cidadão, discutindo essas modernas tecnologias se refletindo nos serviços públicos, na relação com o meio ambiente, na gestão e nos modernos aplicativos. E também, sem uma visão de empregabilidade, sem uma visão restrita de que essas tecnologias são apenas para acumular

conhecimento; são tecnologias sociais de inter-relacionamento, de diversão, de conteúdo, de prazer, de jóia, digamos assim, e é com essa visão mais ampla que eu acho que devemos compartilhar a visão de trabalhar *games*, simulação, conteúdos audiovisuais, porque cada vez mais a linguagens, simbolismos e as tecnologias desaparecem, se esvanecem nas fronteiras de comunicação social, eletrônica, informática. Quer dizer, na medida em que nós temos microeletrônica e compressão de dados, é um mundo que se abre e o nosso diferencial, ainda que evidentemente tenhamos que ter uma pequena fábrica de *chip, chip* dedicado. Espero que a SEITEC abra as vagas garantidas quando eu estava lá na prefeitura de Porto Alegre, para desenvolvimento de pesquisadores uruguaios. Creio que, depois do último período, nossos governos esqueceram isso e nós temos que retomar esse compromisso. Cadê as vagas para desenvolvimento e o espaço para pesquisadores desta área de desenvolvimento dos *chips* embarcados e dedicados do SEITEC, no Rio Grande do Sul? Nessa dimensão da inovação, em uma visão mais ampla, eu rapidamente menciono um dado do nosso Comitê de Fronteiras do Brasil: são 27% do território nacional, se considerarmos que a região de fronteiras está delimitada, pela lei nacional, a até 150 quilômetros. Então, é uma área que envolve 27% do território nacional. São 15.719 quilômetros de extensão, 10 milhões de habitantes e somos lindeiros em 10 países. Eu não sei dizer os dados do Uruguai, mas eu não tenho dúvida que o Chuí/Chuy, Rio Branco e Jaguarão, Aceguá e Aceguá, Rivera e Livramento, Artigas e Quaraí, Bela União e Barra do Quaraí serão particulares, quase únicas. Sem chauvinismo, eu não tenho dúvida de que Rivera e Livramento podem e devem comportar um patamar de inovação legislativa, social, porque na hora em que uma categoria conseguir um mandato por causa da contratação do médico da nacionalidade A no país B, ou médico do país B no país A, não existe MERCOSUL, não existe integração, não existe mundo globalizado a partir das referências soberanas e nacionais de cada país. Eu creio que lá naquela fronteira – eu já tive a oportunidade de conversar com vários embaixadores – deveríamos ter uma iniciativa muito mais ousada de integração, paradigma de novas fronteiras de integração plena, absoluta, onde o centro – aqui me valendo da fala do Embaixador Rui – é a pessoa. E por que não? Nesta integração econômica, social e institucional, torçamos juntos, no próximo domingo – posso aqui dizer francamente – para que a celeste não precise ganhar nos pênaltis dos paraguaios.

Finalmente, a belíssima inovação social enfrentada, não sem questões metodológicas, pedagógicas, do papel do professor, pelo projeto de ter um computador por aluno. A experiência do Brasil é muito mais restrita; estamos trabalhando com 300 cidades, onde há uma escola em cada cidade, onde 100% dos alunos têm equipamento e seis cidades que apelidamos de UCA Total são cidades onde 100% dos alunos das redes públicas têm esse equipamento. Essa é uma experiência que tem que beber violenta e rapidamente da experiência uruguaia, e eu creio que aqui podemos ter um laboratório no melhor sentido, com elementos cruciais na mediação do conhecimento do processo permanente do aprendizado, do aprendizado em rede, onde se modifica o papel do professor. Tem que ser revalorizado, não por não saber que traz lá do seu momento pedagógico, na sua faculdade de origem, mas em um processo de integração e modificação das relações da tecnologia com a mediação pedagógica. Eu insistia sempre com o nosso pessoal do MEC que, para uma experiência como essa, nós deveríamos ter dez, doze, quinze, vinte observadores, cada qual com um instrumental político, técnico e um olhar diverso para ir a fundo nessas experiências.

Espero que trabalhemos muito nessa área, que inclusive, pelo que vi rapidamente no Uruguai foi um movimento que ajudou a reconstruir, reconceituar o que é educação, o que é o espaço da escola. A escola que ninguém aguenta mais, pois sai de um mundo conectado, ligado rápido, multidimensional e entra em uma sala de aula com cada qual olhando a nuca do aluno em frente, o velho quadro negro e um professor que tudo sabe. Este não é o lugar do saber e do conhecimento na sociedade da informação, do conhecimento e da inovação.

Obrigado.

Senhor Embaixador Antonio Simões – Queria agradecer ao doutor Cesar Alvarez. Eu creio que uma pessoa que vive, como ele viveu, na fronteira, só em si já tem muita informação para nós. Ainda mais agora que ele vive na fronteira digital, que é a fronteira de todos nós, quer dizer, independentemente do país, estamos todos nós na fronteira digital.

Então, agora eu gostaria de passar a palavra ao doutor Gregory Randall.

Senhor Dr. Gregory Randall – ¡Buenas tardes! Y muchas gracias por invitarnos a ese evento que me parece realmente muy importante. Ojala se repita regularmente e permita pensar el futuro juntos. Yo estoy acá un tanto

que pro-rector de investigación de la Universidad de la República y también Presidente de la Comisión Coordinadora de Interiores que son aquellas que se ocupan de desarrollar en este momento la universidad en el interior del país. Y para aquellos que no saben la Universidad de la República es la única universidad pública del país y representa, más o menos, 80% de la investigación en Uruguay, es decir que es una situación bastante extraña, distinta que la de Brasil en el sentido del peso específico, por lo tanto la responsabilidad que tiene la Institución. Yo no me atrevería a hacer prospectiva, pero quizás a competir algunas cosas que estamos tratando de hacer, y a partir de ahí pensar en hacer, ojala, un posible futuro en el área de investigación, ciencia y tecnología. Pero para eso me gustaría de mencionar rápidamente un poquito de la historia. Nuestra Universidad recibió, en los años 60, Darcy Ribeiro cuando tuvo que huir de Brasil de la dictadura brasileña y lo recibió, le dio una cátedra en la Facultad de Humanidades y de la reflexión es que desarrollo ahí surgieron ideas que después se plasmaron en un libro y que influyen fuertemente hoy en la realidad uruguaya, y en particular el Departamento Universitario de Uruguay. Y después cuando la dictadura uruguaya terminó hemos recibido de Brasil una solidaridad permanente en la reconstrucción tecnológico-científico y académico uruguayo. Quiero decir que mirándose atrás yo diría que la característica ha sido la colaboración y solidaridad entre ambos países en este campo en particular. Y ahí hay una segunda característica que me gustaría mencionar, muy brevemente, quizás con cierta ingenuidad, es que por lo menos en esta área nosotros sentimos que Brasil ha tenido un pensamiento estratégico de hace muchos años; y Uruguay no. Uruguay no ha tenido un pensamiento estratégico permanente, una reflexión que trascienda a los gobiernos en torno al desarrollo de la ciencia y tecnología de investigación etcétera – como muchas otras cosas. Es muy reciente en el caso de Uruguay empezar en tratar de esas cosas, y hay de mirar claramente de donde partimos para poder trabajar juntos. Hoy Uruguay está – y creo que la Región está, también Brasil, pero en Uruguay es muy claro – en un momento de optimismo, más allá de las cifras económicas, se respiran en las calles optimismo y basta comparar el estado de ánimo de la gente en 2003, cuando nuestros jóvenes se iban pensando que no había futuro en este país, al estado de ánimo ahora cuando la gente vuelve pensando que hay futuro en el país. Es un momento de optimismo y es una oportunidad. Tenemos ya se mencionó, varios años de crecimiento económico sostenido por guarismos inéditos en nuestro caso y una perspectiva probable de que eso se mantenga

por algunos años más. Yo diría, la gran pregunta en el área nuestra por lo menos, es: ¿se vamos aprovechar esa oportunidad o no? Nosotros pensamos, partimos del criterio que el desarrollo bien entendido de crecimiento económico es justicia social y es empoderamiento ciudadano, y que se falta uno de los tres factores no hay desarrollo. Me parece que es a partir de eso que nosotros podemos pensar el rol de la ciencia y de la tecnología en este contexto. Y a respecto me gustaría de mencionar muy rápido lo que nosotros en la Universidad estamos tratando de hacer en este plano. No voy hablar de eso mucho, algo está dicho en el artículo, pero lo que nosotros llamamos la segunda reforma universitaria tiene unas cuantas líneas orientadoras, pero hay dos que me gustaría mencionar en este caso, que tiene que ver con lo que acabo de decir. Una es un intento por expandir la educación a toda la población (la educación superior) a toda la población, en todo el territorio y al largo de toda la vida. Es una utopía, pero el desarrollo también pasa por ahí y estamos lejísimos de expandir y de generalizar la enseñanza media y de generalizar la enseñanza terciaria. Estos son objetivos concretos que estamos prometiendo en avanzar en ellos. Y el segundo es el concepto de Universidad para el desarrollo, es decir, una Universidad que esté al servicio del desarrollo del país.

Muy brevemente quisiera mencionar uno de los tantos programas en los cuales estamos trabajando para poner en práctica estas ideas, programas sobre cuales yo estoy particularmente implicado, por lo tanto, después podría conversar con quien quiera sobre eso; que es la decisión de construir a partir de una historia de una Universidad centralista como es en nuestro país, que es un país que tiene tres millones de habitantes y un millón y medio viven en Montevideo y básicamente está vacío al interior. Estamos construyendo tres centros universitarios regionales, uno del noroeste que va a estar básicamente en Salto y Paysandú; otro del noreste va a estar en Rivera y Tacuarembó, con sus sedes, digamos, en Rivera y Tacuarembó; y otro en leste en Rocha, Maldonado y Treinta y Tres. Y cada un de esos Centros Universitarios Regionales esperamos que esté en funcionamiento pleno de aquí a tres años va a tener autonomía académica y administrativa creciente dentro del contexto universitario y eso implica muchas cosas, estamos construyendo edificios, estamos haciendo inversiones pero en particular estamos radicando grupos docentes con dedicación total que constituyan en esos centros polos de referencia nacional en ciertos temas. Para decir un ejemplo tenemos presupuestado la creación alrededor de 250 cargos docentes en esos lugares

y están volviendo al país personas de distintos lugares del mundo y otros también de Montevideo que estamos radicando ahí.

Voy a mencionar algunos de los temas que van a ser en esos lugares van a ser el Centro Nacional de Referencia, es decir que en nuestra perspectiva no vamos a replicar los centros que hay en Montevideo, sino que vamos a constituir centros de información a los cuales los montevidianos tendrán que ir a estudiar, por ejemplo.

No voy a mencionar todos, pero, por ejemplo, en la zona de Rivera y de Tacuarembó uno de los ejes temáticos es el tema Estudio en Frontera adonde ya estamos empezando a radicar personas y nos gustaría, invito ya a los colegas brasileños para que constituyamos un centro conjunto Uruguay/ brasileño del tema de la frontera, tanto del punto de vista lógico, lingüístico, ecosistémico. Nosotros tenemos cargos y estamos radicando personas, quizás Brasil también puede hacer otros tantos. El tema de la madera también va a estar en la zona de Rivera y Tacuarembó; el tema del agua, y ahí está el tema del acuífero guaraní va a estar en Salto; el tema del polo alimentario-industrial va a estar en Paysandú; el tema del medioambiente va a estar en la zona de Rocha/ Maldonado. Hasta el momento hemos ya designando 64 cargos que están radicados en esos lugares. No hablo más sobre eso, pues podría hablar mucho, no tengo tiempo, pero invito que conversemos de eso después en los entre tiempos.

Ahora pensando en lo que podemos hacer en el futuro en términos más generales a investigación. Nosotros tenemos dos convicciones que me gustaría mencionar orientadoras de lo que podríamos hacer. Una es que para la integración es necesario su trato cultural y que la investigación, el diálogo, la investigación conjunta, los intercambios, es una forma de construir la ese trato cultural – y yo ahí tomaría como ejemplo la Unión Europea y todo lo que ha hecho a respecto. Y otra que tener políticas propias de ciencia y tecnología es parte de construir soberanía, soberanía nacional y soberanía regional, digamos.

A partir de ahí más allá de propuestas necesarias que no tenemos como una especie de FOCEN de la ciencia y tecnología, algo que realmente permita financiar proyectos conjuntos con desarrollos con temas que nos preocupan, más allá de proponernos cosas que puedan parecer elementares como hacer centros conjuntos de investigación. Me gustaría señalar tres temas en los cuales nosotros estamos trabajando y que me parece que apuntan a eso en las cuales podríamos, quizás, pensar juntos.

Primero el problema de que agenda de investigación. No es fácil esa. Nosotros hemos desarrollado programas en los últimos tres, cuatro años tratando de encontrar una agenda de investigación que enfoquen energía creativa en nuestros investigadores hacia la resolución de problemas nuestros. No solo en poner más dinero como poner más recursos para que se investigue más, estamos garantizando investigar para el desarrollo. Probablemente vamos a investigar para resolver los problemas de otros. El tema es como encontrar esa agenda, de cómo identificar esos problemas concretos. Muchas veces problemas que no están en la agenda de otros, porque son nuestros, es un problema extremadamente complejo en lo cual nosotros hemos empezado. Tenemos un programa de investigación focalizado en la inclusión social donde nos gustaría canalizar los mejores investigadores que atiendan con rigor, con calidad, problemas que hacen nuestra realidad social extremadamente dramática. No es fácil encontrar los problemas que sean verdaderamente problemas de investigación, no es fácil que los investigadores atiendan a esos problemas. Me parece que ahí puede haber una reflexión conjunta entre los dos países sobre como establecer esa agenda.

Esto tiene que ver también con la idea de que, quizás, más que atender áreas prioritarias haya que definir problemas prioritarios que pueden ser abordados de todas las áreas, uno de los peligros que nosotros sentimos es que al definir áreas prioritarias estamos en tejido de investigación, por lo menos Uruguay que es muy débil, muy frágil, estamos descuidando el desarrollo de otras áreas que son muy necesarias para que la investigación funcione. El sistema necesita un poco de todo, y si atendemos las áreas más tradicionales de ciencia y tecnología probablemente algunas áreas de la ciencia sociales u otras áreas básicas queden desuidadas, mientras que si definimos problemas prioritarios podemos lograr que todos, en sus disciplinas, investiguen sobre esos problemas. Es un segundo nivel de discusión que me gustaría quizás que encontráramos un diálogo con los compañeros brasileños.

Un tercer problema, más complejo quizás es el tema de la evaluación académica. La evaluación académica que tanto en Brasil desde hace ya más años, en Uruguay recientemente intenta “apretar la tuercas” de nuestros investigadores buscando aumentar la calidad usa métricas que son distorcionantes y contradictorias con los objetivos que dije antes. En particular no es seguro que se publiquen más *papers*, por ejemplo, o más *papers* en revistas autorizadas, no es seguro que con eso se esté atendiendo problemas que se necesite que se atiendan. Y no se trata de una antinomia con la calidad,

no entiendo que no se cuentan que no se publiquen, lo que tenemos que encontrar un mecanismo de evaluación que canalice un mecanismo de señales hacia nuestro cuerpo de investigadores que canalicen la energía investigativa de nuestra gente a solución de problemas nuestros y sobre todo de los problemas difíciles. Generalmente los problemas difíciles llevan más tiempo, muchas veces están en la frontera, muchas veces no son fáciles de publicar y no está adaptado — esta es mi convicción, esta es nuestra convicción el sistema de señales que de alguna forma hemos copiado con esa necesidad de crear una política propia de desarrollo social en ciencia y tecnología. Yo quisiera dejar claro que eso no tiene nada que ver con no atender a la exigencia de rigor o mejor calidad; tiene que ver con que si queremos construir soberanía en el sentido que dije tenemos que tener, digamos, u desarrollo autónomo pensado en nuestro problema conectado con el mundo (al mejor del mundo como siempre), pero pensado estratégicamente, y nosotros estamos tratando de empezar a reflexionar en eso en Uruguay. Sabemos que Brasil tiene una historia muy larga de reflexión sobre muchas cosas y sobre esas también, sobre esos tres temas nos encantaría un diálogo productivo entre los dos países.

¡Muchas gracias!

Senhor Embaixador Antonio Simões – Bem, gostaria de agradecer ao doutor Gregory Randall por essa exposição tão interessante e gostaria só de agregar uma coisa. Eu fico com a sensação de que é muito importante, de fato, nós aprofundarmos o trabalho conjunto com o Uruguai em Ciência e Tecnologia. Por várias razões: primeiro porque eu acho que deve se aprofundar, sobretudo, nessa direção que o professor falou, ou seja, na direção do mundo real. Eu acho que não devemos concentrar, talvez, só em tentar fazer pesquisa para uma determinada coisa; nós devemos tentar resolver problemas concretos das pessoas. Eu acho que isso é muito importante e eu acho também que, como em países, seja como o Uruguai ou como o Brasil, nesse caso nós somos extremamente parecidos e o tamanho nesse caso não faz tanta diferença, que é o seguinte: sempre em Ciência e Tecnologia, nós teremos pouco dinheiro, vamos ter poucos meios, mas se nos juntarmos, isso realmente pode fazer diferença, porque o capital humano que o Uruguai tem, o grau de educação é efeito de um projeto CEIBAL e é um efeito exponencial. Então, nesse caso o Uruguai não é pequeno não, é muito grande. É grande o suficiente para trabalhar de igual para igual com o Brasil e nós temos que perseguir

isso, porque eu acho que esse trabalho conjunto pode dar sustentabilidade ao esforço que o Uruguai faz e pode ajudar o Brasil em muita coisa. Então, eu acho que nós devemos – por isso que eu fico muito feliz, pois o embaixador estava comentando aqui que está indo o ministro Mercadante lá, com uma delegação de 40 pessoas, eu creio que isso é fundamental, porque eu acho que existe uma falta de conhecimento. E uma coisa que o Vice-Ministro Conde estava me contando aqui também é que varias dessas subsedes da Universidade da República são justamente área de fronteira, o que faz com que possamos trabalhar mais área de fronteira. Nesse ponto o Cesar poderia nos ajudar como fronteiriço para que possamos aproximar a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nesse esforço. Nesse esforço de criar um centro de problemas específicos da fronteira.

Senhor Secretário-Executivo Cesar Alvarez – O assessor internacional do governador Tarso Genro, Tarson Nuñez está aqui conosco e está anotando tudo isso aí.

Senhor Embaixador Antonio Simões – Muito bom. Muito obrigado. Então, agora nós encerramos esse painel e passaríamos para o próximo painel, que é a “Integração na Infraestrutura Física e Integração Energética”. Então, eu chamaria aqui para a mesa o engenheiro Ramón Mendez, diretor nacional de Energia do Ministério de Indústria, Energia e Minas, e o professor Darc Costa, que foi vice-presidente do BNDES e é autor de vários livros. Trabalha, sobretudo, essa questão da integração com muita paixão e eu creio que isso é muito importante, porque, como disse o embaixador Rui Pereira, nós não vamos fazer integração sem sonho; nós vamos fazer integração com sonho e com paixão. É assim que nós vamos fazer.

Então, eu gostaria de, inicialmente, dar a palavra ao engenheiro Ramón Mendez.

Senhor Doutor Ramón Méndez – ¡Muchas gracias! ¡Buenas tardes! Mientras que se prepara la presentación aprovecho para agradecer y decir que inicialmente vamos a hablar del punto de vista energético representando un posible instrumento para a través de los vínculos bilaterales entre Uruguay y Brasil contribuir a una integración de un aspecto más regional.

Creo que vale la pena comenzar en un público que tal vez no está tan interiorizado en los detalles de cuales son las ventajas realmente de la integración energética ¿De que hablamos cuando hablamos de integración

energética? Porque se piensa a veces en intercambio de energía, compra y venta de forma de energía, y es mucho más que eso la integración energética. La esencia de la integración que siempre es positiva en cualquier vínculo entre dos o varios países y que un sistema energético, siempre por definición es excedentario en infraestructura. ¿Por qué? Porque el sistema energético en un determinado país tiene que ser suficiente para satisfacer las necesidades aún que en las peores condiciones. El pico mayor en el día más frío, en el momento más extremo, en la hora de mayor demanda, aún en condiciones, por ejemplo, en que hay poca lluvia en los sectores eléctricos que en particular tiene más dificultad para abastecer la demanda cuando hay infraestructura que está detenida en mantenimiento. Aún en condiciones más extremas, más rigurosas el sistema energético debe responder. Y por lo tanto, fuera de esas condiciones rigurosas hay infraestructura excedentaria y esta es la esencia del sistema energético. Infraestructura excedentaria de todo tipo, de capacidad de generación eléctrica, de transporte de diferentes forma de energía, de diferentes formas de logísticas, de puertos, almacenamientos, de refinerías; todo eso naturalmente un país tiene que tener capacidad excedentarias.

Si lo excedentario es demasiado bajo hay siempre el riesgo de no poder abastecer la demanda e determinados momentos. Y si es demasiado excedentaria hay un sobre costo financiero que hay un capital muerto que no se esta utilizando y eso tiene que necesariamente trasladarse a tarifas.

Veamos, por ejemplo, el caso de Uruguay en relación a la energía eléctrica para tener una idea. En la izquierda ustedes ven los que es la demanda eléctrica en el país en megawats, la demanda media alrededor de mil megawats con el máximo de demanda histórico que ha tenido el país 1.740 megawats. Y a la derecha ustedes ven la oferta de infraestructura para generar esa electricidad, y ven que la oferta es mucho mayor, incluso en el pico de energía. ¿Y eso por qué? Buen, como ven a continuación la generación hidráulica es muy importante en Uruguay y como no podemos controlar la producción hidráulica ya que depende de las lluvias y más ahora cuando comienza a sentir los efectos climáticos en la región tenemos necesariamente que tener infraestructura excedentaria.

¿Qué hacemos para ver que infraestructura utilizamos? O simplemente utilizamos la más barata y va quedando la más cara fuera de servicio y a medida que va creciendo la demanda vamos comenzando a utilizar cada vez más estructura más cara. Este es el esquema de cualquier país, cuando uno tiene una demanda total la satisfacen con aquellas máquinas que son más

baratas, las que cuestan 30, 40, 50, 60 la unidad que sea, y queda alguna excedentaria, la más cara de todas que es excedentaria. ¿Qué pasa cuando tenemos dos países? Cuando tenemos dos países habrá determinada demanda, determinada cantidad de máquinas y en el otro país habrá otra demanda, otro tipo de máquinas; pero inevitablemente lo que sucede es que cuando en un país se utiliza máquinas de determinado costo necesariamente el otro – no sabemos cual, a veces un, a veces otro – en el otro está quedando infraestructura excedentaria más barata y eso sucede cuando no hay integración, pues cuando existe integración entre dos sistemas energéticos lo que sucede es que se detiene la máquina más cara en el país “A”, se enciende una estructura más barata en el país “B”; y se produce la transferencia de energía entre los dos países. Entonces nuevamente por definición optimiza costos, baja el costo global de sistema integrado entre los dos países. La pregunta naturalmente es: ¿Y como se hace esa integración que por definición es optimizadora para los dos sistemas energéticos? Lo peor que puede suceder a un sistema energético es funcionar en isla, es lo más caro de todos, son los problemas que tiene Japón, por ejemplo. La ventaja de tener fronteras es que uno puede integrarse y de ese modo bajar los costos y optimizar las infraestructuras, los beneficios se puede repartir de diferentes formas, lo pueden recibir todos del productor, si pueden compartir en la verdadera integración energética del nivel político. La integración puede ser con o sin poder de soberanía de cada uno de los países: sin poder de soberanía cuando simplemente se produce esos intercambios energéticos que pueden ser ocasionales o pueden ser sistemáticos cuando hace lo que se llama despacho conjunto de toda la infraestructura disponible en los dos países que se despachan de la forma más optima posible para satisfacer la demanda de los dos países. También puede haber una forma de integración que existe en el mundo con pérdida de soberanía en la cual, cuando se amplía la necesidad de aumentar la infraestructura se amplía la demanda, puede que se instale todo en el país más barato, y por lo tanto, en el país más caro comienza perder capacidad de satisfacer su demanda interna.

¿Cómo funciona eso: integración energética en el mundo y en particular en América Latina? En el mundo existen abundantes ejemplos de que funcionan muy bien y que se logran ventajas competitivas muy importantes, reducción de costo muy significativa en relación a otras regiones. En América Latina a pesar de que en teoría tendríamos ventajas cooperativas mayores que en otros lugares, los ejemplos de integración energética son tremendamente

escasos, por no decir “casi nulos”, y donde existen son muy especiales. Hay muy pocos ejemplos exitosos de integración energética en América Latina más allá de cuando existe un recurso compartido, por ejemplo, un río o algo por el estilo en el cual naturalmente no es integración, simplemente se comparte un recurso común. ¿Por qué es esto que América Latina deja ganar miles de millones de dólares por año? Esto es lo que se estima de los que podría beneficiarse América Latina con cooperativas interesantes en la operación energética. ¿Por qué no ha avanzado, por qué no hay ejemplos? Yo creo que hay varias razones, unas son las más importantes de todas, y creo que en el fondo tiene que ver con que todavía tenemos un camino para madurar en nuestra relación a nivel político, eso hace que en particular hayan existido experiencias que han sido muy frustrantes en las cuales se han incumplido contratos de largo plazo, no se ha mantenido determinadas condiciones, y eso hace con que los países que en teoría tenían que beneficiarse de eso pueden quedar en una situación de mucho mayor debilidad y por lo tanto mucho mayor sobre costo y a veces de dificultad de satisfacer su propia demanda los ejemplos de frustrantes lamentablemente superan ampliamente a los ejemplos que han funcionado bien. Y por supuesto las asimetrías que naturalmente están siempre presentes en un seminario de ese tipo también es responsable por eso. Para un país grande la integración energética no es tan atractiva, porque no tiene mucho para ganar y para un país chico puede llegar a ganar mucho, pero también puede llegar a ser tremendamente peligroso si eso funciona más de lo que puede llegar a perder. Lo que sí es claro es que es absolutamente XXX energética, son demasiadas las chances de ganar como para no tener que pensar que necesariamente vamos a transitar inevitablemente en esa dirección.

La propuesta entonces, como decía en el comienzo es pensar el vínculo bilateral entre Uruguay y Brasil para ensayar modelos prototipos e instrumentos de producción energética para que esos instrumentos luego puedan ser replicados a escala regional.

Naturalmente si yo me coloco al lado del generador energético de brasileños, con colegas con que tengo conversado mucho es muy difícil entusiasmar a Brasil una verdadera integración energética, porque recién se bajo mucho para tener un modelo energético que es privilegiado a nivel mundial hoy, es prácticamente auto suficiente, lo va a terminar de ser cuando tenga la explotación del Pré-sal que está muy fuertemente embazado en energías renovables y por lo tanto en baja emisión de dióxido de carbono el impacto

que tiene a nivel internacional en intercambio de diferentes comerciales. Hoy, después de algunos aprendizajes, de estrés energético al comienzo en ese siglo tiene un sistema eléctrico muy sólido con un marco regulatório muy claro y transparente, y por lo tanto ha traído inversiones interesantes, entonces es muy difícil tirarse al agua y romper de alguna forma eso, pero que sí puede ser interesante es a Brasil hacer un piloto con un país pequeño con quien tenga un poco que ver, pues si el piloto funciona mal de toda forma es un piloto, se ensayan modelos y no tiene un riesgo tan importante. Naturalmente la propuesta que el piloto sea Uruguay ¿y por qué Uruguay? De alguna forma se ha sido transmitido aquí algunas ideas de “por qué es interesante a Brasil hacer pilotos, de ensayar la integración en diferentes tipos con Uruguay. Uruguay naturalmente es un país económicamente estable como ya fue dicho, por su alta tasas de crecimiento, por su alta porcentaje de inversiones extranjeras directas, es un país que tanto social como políticamente es estable, diferentes indicadores internacionales, diferentes organizaciones no gubernamentales, o como *Intenational Transparency*, o Banco Mundial, o como diferentes indicadores internacionales colocan sistemáticamente Uruguay con diferentes indicadores como nivel de corrupción, democracia, libertad económica, prosperidad, libertad política, calidad de vida; lo coloca sistemáticamente Uruguay cuando no en primero, sino en segundo lugar en América del Sur y en América Latina en general.

Pruebas educacionalmente sustentable, yo creo que este ejemplo que tanto nos ocurriese El Plan Ceibal un fuerte eje de identificación, creo que se ha visto al largo de este seminario.

También es un país ambientalmente sustentable las emisiones de gases en el aire, o carbono específicamente, en relación a la media mundial. Estamos en un tercio de emisiones comparados a América Latina, o menos de la mitad a lo que son los países desarrollados, también nos coloca en un nivel de sustentabilidad.

En este contexto Uruguay define una política energética de largo plazo. De alguna forma creo que no ha quedado de todo claro al largo de ese seminario. Uruguay no está pensando en la integración energética con Brasil porque necesite de Brasil para satisfacer su demanda interna. Uruguay tiene una política energética de largo plazo, una política que fue aprobada en el año 2008 por el Consejo de Ministros, que luego fue ratificada y lo que es más importante resulta una comisión integrada por todos los partidos políticos por representación parlamentaria tiene tres grandes elementos que son los grandes

ejes estratégicos, metas de costo (de mediano y largo lazo), varias líneas de acción que garantizan que se va a llegar en tiempo y forma a las metas planteadas. Y integra una mirada de la temática energética que va más allá de lo tradicional, de lo tecnológico, del económico, lo geopolítico; y trasciende hacia lo ambiental, lo ético, lo social.

Es imposible en una hora resumir esa política energética, pero pareció que era imprescindible una transparencia, tirar algunos elementos más importantes. Uno de ellos es la convicción de que sin un fuerte rol del poder ejecutivo, articulando, definiendo la política energética, conduciéndola y articulando los actores es imposible llevar adelante un tema tan multidimensional como ese. Por otro lado nuestras políticas apuesta en una fuerte diversificación de fuentes y de proveedores en particular con énfasis fundamental en las energías renovables, autóctonas dentro del país. El impulso de la eficiencia energética urbe y tole son otros elementos centrales que guían la política. Pero tal vez lo más importante para nosotros en ese sentido más novedoso es que nosotros visualizamos la política energética como un instrumento para la integración social entre esos dos sentidos. Uno otro motivo es que el acceso de cual energía es un derecho humano, y así tiene que ser considerado en las sociedades modernas, y también como un instrumento para el desarrollo productivo del país.

Estamos estimando inversiones en función de ese contexto de país, ese contexto de sustentabilidad energética a largo plazo, las inversiones estimadas para ese período de gobierno son ligeramente superiores a los 5 millones de dólares y ya estamos adelantados en relación al cronograma que teníamos. Aproximadamente mitad privado y la otra mitad público. En las licitaciones internacionales que hemos hecho en general tenemos una sobreabundancia de ofertas, una enorme cantidad de interesados en invertir en esa política energética, y por lo tanto, en general conseguimos muy buenos precios.

Esto sería, de acuerdo a nuestros modelos, la matriz primaria de abastecimiento energético en el año 2015, donde claramente se ve la diversificación, pero sobretodo se ve que Uruguay se transformaría posiblemente en uno de los primeros países en el mundo en satisfacer la mitad de su demanda con energías renovables, y por lo tanto autóctonas.

Esto a lo que se refiere a la matriz ecléctica específicamente donde mediante la base de la energía hidráulica, pero con el complemento de la fuerte introducción energética y eólica que se va a dar en esos cuatro

próximos años y que se ya a estar dando; y la biomasa una componente superior a 90% de energías renovables. Esto también es interesante, todo esto es para dar asistencia al sistema, pero también para reducir costos, aquí ustedes observan como los costos energéticos medio, en particular en el sector eléctrico, que ya está bajando va a reducir de manera muy significativa cuando todo el proyecto esté en marcha en el año 2014/2015, y a demás lo que es más interesante, ustedes tienen ahí la variación de los costos en función de la cantidad de lluvias en el país si es un año seco o si es un año húmedo. Ustedes ven allí que la diferencia entre los costos o sobre costos de un año lluvioso con respecto a un año medio va a reducirse de manera muy significativa al tercio. De hecho esa ventana usa el tercio una vez que el sistema esté funcionando 2028/2029 con otros tantos modelos.

En ese contexto, entonces, Uruguay construye una fuerte conexión eléctrica con Brasil de unos 320 millones de dólares aproximadamente en inversiones como 1% del Producto Bruto Uruguayo, tres cuartas partes de inversiones es estrictamente uruguaya, pero hay una componente muy importante de 25% que proviene del fondo FOCEN, como se ya se había expresado esta interconexión va a estar disponible en el año 2013.

Por todas esas razones entendemos que el vínculo entre Uruguay y Brasil para hacer un ensayo de dos países maduros, países que crecen sustentablemente que tiene proyectos de largo plazo y que tiene políticas energéticas sólidas, autónomas, y que por lo tanto no dependen de otro sino que simplemente pueden elegir integrarse energéticamente, no por necesidad, sino por convicción.

En ese contexto uno puede imaginar que una integración puede ensayar, en nuestro caso binacional, diferentes alternativas, desde de lo que ya fue resuelto por los Presidentes Dilma y Mujica en el último encuentro de mayo en Montevideo de Integración de los Sistemas Eléctricos del País, ahora hay de sentar para conversar para ver como va a ser, con que metodología específicamente, con que instrumentos vamos a alcanzar esa integración eléctrica, pero hay muchas otras posibilidades para ensayar, por ejemplo, la muy apreciada complementación entre la hidráulica y la eólica que vino una gran fortaleza en los sistemas eléctricos que no se han ensayado en el mundo como podríamos ensayar conjuntamente uruguayos y brasileños. Una posibilidad muy interesante ampliando la visión de compartir infraestructuras que es lo que llamamos enviar gas natural “por cable”, es decir, si, por ejemplo,

se puede usar la gasificadora de gas natural licuada uruguaya para ingresar gas extra regional al país, transformarlo y enviarlo por líneas de interconexión para electricidad en el sur de Brasil. Podemos generar gasedutos virtuales, podemos por ejemplo, traer gas de otros lugares y con una combinación de transporte marítimo como gasificadoras y de cables eléctricos donde no hay gaseoductos para llegar efectivamente a otras regiones de los dos países. Podemos pensar una refinería compartida, porque sí hay déficit de refinación en nuestra región y podemos darle mayor escala con refinería compartida entre Brasil y Uruguay.

Las optimizaciones logísticas son tanto o más importantes para optimizar la estructura y reducir costos en efectiva tanto de almacenamiento, como de puertos de transporte, etcétera; y en general una región que tiene bendecia por recurso naturales puede optimizar el uso de esos recursos para beneficio conjunto de los países. Pero, sobretodo, más allá de las conveniencias estrictamente económicas o técnicas lo que está claro es que un ejemplo de ese tipo de integración energética de ese tipo no se ha dado en el mundo, no con esa profundidad. Y podemos construir nuestra política con una referencia como es posible llevar adelante de manera seria y madura, dos países al pesar del tamaño completamente diferente como un ejemplo de integración energética.

Para terminar simplemente esto, como digo, tiene que ser, y nosotros lo visualizamos como un punta pie inicial para avanzar en la integración a nivel de América Latina en el plazo más corto posible. Y aquí sí uno piensa que si esos instrumentos reensayan exitosamente podemos imaginar otros proyectos de integración regional mucho más poderos que realmente transformar de manera muy significativa América Latina de varios puntos de vista. Por ejemplo, la integración regional puede brindar la escala a proyectos que hoy en un marco de un pequeño no tiene la escala suficiente, pero que se en cambio lo vemos en una escala regional llega a la demanda suficiente para justificar la inversión, por ejemplo, realizar grandes inversiones de energía hidráulica en países pequeños que no son tan demandantes de energía. La mayor escala a nivel de energía eólica es fundamental para producir costos, para mejorar los conocimientos, para mejorar predicciones climáticas, para mejorar el conocimiento técnico trabajando en la producción regional de equipamientos.

La explotación plurinacional de diferentes yacimientos de carburo es una ventaja corporativa muy importante, en un país aislado cantidad de inversión

que hay de hacer, sobretodo en un pequeño, la cantidad de técnicos y la cantidad de conocimiento que se necesita es insuficiente, por lo tanto muchas veces hay que recurrir a inversores de multinacionales de fuera de la región. La creación o la explotación plurinacional dentro de nuestra región puede ser viable que nos aprovechemos de nuestros recursos naturales sin tener que recurrir a algún tipo de dinero que se gire al exterior o de conocimiento que se pierde, o de energéticos que se pierdan por no saber donde vender.

El intercambio de “gas cable” o poder tener gaseoductos virtuales es una opción tremendamente atractiva. Se habló mucho en algún momento en la posibilidad de gaseoductos para traer gas natural desde Venezuela, se echó, por supuesto, porque no hubo costo. Pero podemos hacer gaseoductos virtuales, podemos licuar gas en Venezuela traerlo por barco hasta la región, subirlo en barcas por ríos caudalosos que tenemos y volver a gasificarlo en el destino. Quizás el tema energético en una manera integrada abre posibilidades realmente fabulosas. Ni hablar de proyectos tri(nacionales) o plurinacionales en nuestra región. Por ejemplo, podemos visualizar todo el eje de los Ríos Uruguay, Paraná y Paraguay, para nuevas represas hidroeléctricas relacionadas con el enorme potencial eólico que se tiene en la región. Esas son algunas de las ideas que nos va a romper con un absurdo que tenemos hoy que yo creo que es lo más pragmático, que se va a quedar, va a estar en un libro de historia como un ejemplo de oportunidades aprovechadas.

Hoy América Latina tiene un potencial fenomenal de gas natural. Bolivia tiene yacimientos enormes. Venezuela tiene los mayores yacimientos de gas natural del mundo, totalmente desaprovechados; Ecuador también. ¿Sin embargo en América Latina qué estamos haciendo? Estamos poniendo regasificadoras para comprar gas natural licuado de fuera de la región. Y por cierto las costas de Brasil y de Uruguay son un ejemplo donde están funcionando las gasificadoras, porque el lugar de apuntar, el lugar de desarrollar a la integración y al aprovechamiento de recursos naturales que tenemos en la región lo estamos comprando afuera.

Si logramos avanzar en ese sentido, claramente, más allá de lo natural que es la optimización del uso natural y la optimización de nuestras inversiones estamos dando un paso muy importante que sería realmente un ejemplo a nivel internacional, colocaría la región de una manera diferente en relación a una forma de integración política.

¡Gracias!

Senhor Embaixador Antonio Simões – Bem, muito obrigado ao doutor Ramón Mendez. De fato, sem integração energética, nós não conseguimos ir muito longe. No caso do Uruguai, nós estamos tentando algo único, que nós não temos outro parâmetro. Não é no Brasil. Não temos nem no Uruguai, nem na região, mas eu creio que a disposição é muito forte, a disposição política, a disposição técnica do governo brasileiro e nós vamos avançar nessa direção.

Então, eu gostaria de passar a palavra aqui ao doutor Darc Costa.

Senhor Doutor Darc Costa – Antes de tudo, boa tarde para todos. Eu queria apresentar o meu agradecimento ao embaixador Roberto Conde, ao embaixador Simões e ao embaixador José Vicente Pimentel pelo convite para participar dessa mesa.

Primeiro eu preciso justificar para vocês o texto que eu distribuí. A primeira parte do texto diz “O que você deveria perguntar sobre o Uruguai e nunca perguntou”, quer dizer, é uma visão geral sobre o Uruguai. A segunda parte do texto trata das relações de comércio. Vocês sabem que o rio corre diferente dependendo do lugar na ponte onde você está. Eu não sou mais vice-presidente do BNDES, eu sou presidente da Federação das Câmaras de Comercio e Indústria da América do Sul. Então, eu me preocupei em ver como estavam as relações comerciais, como o Uruguai está dentro do MERCOSUL e nas suas relações de comércio comum. Na terceira parte, eu me dediquei a olhar um pouco qual é o futuro do Uruguai em termos de relações internacionais. Então, não tem nada sobre infraestrutura. Disso decorre do fato de eu estar viajando muito ao ter sido informado que o meu painel era sobre isso, mas eu não vou fugir do tema de infraestrutura não.

Eu estava me lembrando aqui da época em que eu era professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro, em Economia, e eu começava dizendo o seguinte: Infraestrutura segue a regra dos três Is. Infraestrutura existe ou para integrar mercados, tema sobre a qual o nosso amigo fez uma bela exposição sobre integração energética; ou serve para irrigar uma região que está profundamente ocupada e necessita de ser irrigada. Uma nova via de infraestrutura precisa ser colocada. É como se fosse uma safena, que você está colocando para irrigar aquele espaço. Ou serve para induzir espaços que não têm desenvolvimento. A infraestrutura é fundamental para construir a possibilidade de desenvolvimento. Então, infraestrutura também induz. No caso em tela, quer dizer, a infraestrutura na ligação Brasil-Uruguai serve para

as três vertentes dos Is. Serve para induzir, integrar e também para irrigar. Bom, e serve não só na área de energia, serve também na área de transportes.

Eu queria falar um pouco sobre a questão ferroviária. A ferrovia, meus amigos, é adequada para transportes de grandes cargas a mais de 600 quilômetros. Ela aí se torna mais competitiva do que o chamado transporte porta a porta. Ela suporta transbordo, suporta transferências, porque, em termos de 600 quilômetros, o transporte rodoviário porta a porta é imbatível para pequenas cargas. Vocês sabem que o Uruguai é um país onde 600 quilômetros, estamos na fronteira. Então, no Uruguai, a questão ferroviária se dá muito mais pela capacidade de transportar grandes cargas, em especial madeira e minérios. Também na possibilidade de trazer outras cargas, e aí entra o problema da integração, grandes cargas do Brasil, por exemplo, carvão etc.

Bom, outra coisa que eu acho também importante ser mencionada na questão de infraestrutura de transportes é a questão da infraestrutura hidroviária, portuária, porque, se nós quisermos efetivamente tornar a região competitiva, nós temos que recuperar a navegação de cabotagem. Não tem sentido, por exemplo, ficar trazendo carga de Recife para Montevidéu e fazê-lo por modo rodoviário. É muito mais adequado trabalhar no modo hidroviário, ter navegação de cabotagem. Isso também se aplica se olhar para dentro da grande rede fluvial que abastece toda a costa oriental do Uruguai. É uma coisa óbvia que nós temos que construir – essa hidrovía –, porque ela existe mais no papel do que efetivamente como meio de transporte. E para isso teremos que construir um sistema acoplado com um sistema de geração elétrica na Bacia do Prata. Aliás, eu tenho até uma sugestão: nós poderíamos aproveitar Itaipu e construir uma grande empresa energética na Bacia do Prata, inserindo dentro dessa grande empresa energética não só os aproveitamentos que já existem, Roncador, São Pedro, o Garabi e outros que vão existir, de forma a nós construirmos por essa empresa a integração efetiva do sistema energético daquele espaço. Não envolve só a Argentina, o Paraguai, envolve também Uruguai e Bolívia. Isso é uma coisa a ser pensada, porque quase a metade do potencial hidrelétrico da região não está sendo aproveitado. O potencial hidrelétrico da Bacia do Prata não está sendo aproveitado, em grande parte, por questões de políticas. É preciso ver isso. Outra coisa que eu acho importante é olharmos a questão das rodovias. As rodovias fazem um papel importante nesse processo. E a questão das comunicações, que foi tão bem abordado pelo Cesar Alvarez, e pela questão

com o Uruguai. Nós nunca tivemos problemas, mas os argentinos tinham uma mania de contestar a ideia da escolha do padrão de televisão digital que nós havíamos imaginado. Era o Moreno que cuidava disso. O mesmo Moreno que cria aqueles problemas hoje lá com o empresariado argentino no negócio de controle da inflação. Eles acabaram vendo que não tinha sentido eles ficarem de fora de um processo onde basicamente o Brasil representa 50% ou 60% do mercado sul-americano de televisão. Quer dizer, as coisas têm de ser feitas buscando economia de escala e eu, por ter – vocês sabem que o uso do cachimbo faz a boca torta – eu por estar nessa minha função, eu queria dizer da importância que a infraestrutura adquire para a complementação produtiva e a importância que a complementação produtiva adquire para a infraestrutura. São coisas que devem ser pensadas juntas. Não podem ser pensadas separadas. Da mesma forma que eu não posso levar uma estrada e não levar junto a energia elétrica e levar junto as comunicações, porque senão eu não construo efetivamente o que eu busco construir.

Aí eu queria lembrar aos senhores outra coisa. Eu sei que existe um grande predomínio da visão agrícola no Uruguai, do setor agropecuário, certa predominância do discurso agropecuário no Uruguai, mas eu quero que o Uruguai, por todas as vantagens comparativas que o tem no setor de agropecuária e que eu sei que são, talvez, as maiores do mundo, eu quero que o Uruguai não abandone a ideia da indústria, porque a indústria é o motor do desenvolvimento. Na verdade, a indústria é o motor do desenvolvimento porque inovação se processa muito mais rápido no setor industrial do que no setor agrícola ou no setor de mineração ou em qualquer setor extrativo. Então, a indústria é fundamental. No meu texto, eu até falo em alguns setores em que eu vejo vantagens comparativas locais para instalação de indústria no Uruguai. Entender o seguinte – como foi colocado aqui pelo Marco Aurélio, pelo Simões etc –: isso tem que ser feito de forma associativa. Isso não pode ser feito por uma instalação física de uma empresa brasileira no Uruguai. Isso tem de ser feito pela participação uruguaia no desenvolvimento dessa própria indústria. O que não é fácil de convencer aqui no Brasil. Eu sei o problema que o Simões deve ter na busca de criar a ideia da associação, porque aqui no Brasil ainda estamos dominados pela velha ideia do capitalismo primitivo. A acumulação é uma coisa que depende da competição e qualquer pessoa sabe que das três modalidades de contato – a cooperação, quando juntos buscamos o mesmo objetivo; a competição, enquanto separados, mas seguindo regras pré-acordadas e buscamos os

mesmos objetivos; ou o conflito, quando separados, não seguimos regra alguma e buscamos o mesmo objetivo – a cooperação é melhor do que a competição, mas nós somos dominados pelo esforço da competição e nós temos que inverter isso, porque somos ibéricos e nós sempre estivemos presentes dentro da cooperação. A ideia da competição é uma ideia bárbara, que está lá por cima.

Eu queria aproveitar para terminar lembrando que o Rui colocou, e muito bem, a questão do sonho. O sonho é a base sobre a qual os homens constroem os processos. Na verdade, eu acho que a ideia é que leva à matéria e não o contrário. Mas eu queria dizer a vocês que essa ideia tem que ser transformada pela vontade. A ideia por si só não faz nada. E eu também sei que a história é feita de duas coisas, a vontade dos homens e o fortuito. Mas a vontade tem de estar presente. Nós buscamos um projeto de integração e o sonho é a base sobre a qual essa vontade se estabelece. Para terminar a minha locução, eu queria lembrar o seguinte: essa ideia de mundo liberal acabou. Não acabou aqui há dez anos não, acabou agora, em 2008, nos países centrais e nós temos que nos preparar para o que vem pela frente. Nós temos que abandonar, também, a velha ideia do protecionismo nacional, temos que começar a pensar em uma coisa diferente. O protecionismo regional, porque só nos defendendo na região, sobre o que está ocorrendo no mundo, é que nós podemos construir um verdadeiro MERCOSUL e uma união sul-americana.

Muito obrigado.

Senhor Embaixador Antonio Simões – Bem, queria agradecer ao professor Darc Costa e eu imagino como seria se ele realmente tivesse preparado para falar sobre esse tema, porque não estando, falando sobre outra coisa, eles já nos deu uma lição tão profunda da realidade da infraestrutura energética e da infraestrutura física.

Bem, eu creio que nós podíamos passar diretamente para a sessão de encerramento e nesse caso eu queria sugerir o seguinte: eu vou fazer alguns comentários e passaria a palavra para o vice-ministro Roberto Conde para também fazer alguns comentários, fazer uma avaliação do que foi esse nosso dia aqui. A primeira coisa que eu queria dizer é que eu queria agradecer muito à FUNAG, queria sublinhar que nada disso que nós vivemos hoje seria possível sem o apoio que nós temos constante da FUNAG. Eu queria agradecer a todos os painelistas, a todas as pessoas que vieram seja para falar ou para escutar. Queria agradecer, sobretudo, aos amigos do Uruguai, que vieram

em grande número, a todas as pessoas que nós estamos acostumados a tratar quando temos as reuniões da Comissão Estratégica, muitos estão aqui hoje e eu acho que é muito importante que possamos ter a presença de todos esses. Aos amigos do Brasil que também vieram hoje.

Eu queria dizer que, neste seminário, nós tivemos a visão mais geral – a palestra do professor Marco Aurélio muito ilustrativa, o ponto apresentado também pelo Roberto Conde-, nós também falamos da realidade da fronteira depois tivemos um painel sobre integração produtiva. Hoje a tarde tivemos um painel sobre Ciência, Tecnologia e Inovação e outro sobre Integração de Infraestrutura e Integração Energética. O que decorremos disso tudo, o que fica para mim disso tudo, é uma palavra: compromisso. Há claramente hoje, da parte do governo brasileiro, da parte do governo uruguaio, um compromisso muito grande em aprofundar essa relação. Uma relação que tem um substrato no MERCOSUL, mas que vai muito mais além, que tem elementos muito particulares da relação do Uruguai com o Brasil. E esse compromisso é algo que fica muito claro. Eu queria mencionar aqui, sobretudo para os colegas uruguaio, que se trata da primeira vez que nós fazemos um seminário específico para um país. Não é uma coisa que o Itamaraty faz comumente. E por que estamos fazendo com o Uruguai? Por uma série de razões. Eu acho que só de termos aqui uma pessoa como o Cesar Alvarez, uma pessoa da fronteira, que viveu a realidade da fronteira, já é suficiente para mostrar a diferença e a especificidade do Uruguai, mas, além disso, eu acho que é muito significativo também tudo aquilo que o presidente Mujica tem dito quando encontra a presidente Dilma. Todas as palavras dele, quando ele falava com o presidente Lula. É muito significativo isso, quer dizer, isso é algo que nós escutamos e nós estamos, de fato, trabalhando nessa medida. Nós realmente acreditamos que temos uma dimensão muito maior a construir com o Uruguai, e esse seminário é uma forma de nós identificarmos, aprofundarmos e caminharmos nessa direção. Eu queria, só para concluir essas minhas breves palavras, em nome do ministro Patriota, em nome do secretário-geral Rui Nogueira, dizer que esse é o compromisso do Itamaraty e do governo brasileiro, que é o compromisso de trabalharmos cada vez mais com os amigos uruguaio, e o Conde e eu nos reuniremos agora no segundo semestre, com a nossa comissão, vamos voltar a empurrar esse assuntos, vamos trabalhar para que possamos inaugurar aqueles trechos rodoviários, para que possamos fazer tantas coisas que são importantes no aprofundamento da relação. Eu queria, só agora no final, uma última palavra, agradecer muito ao nosso embaixador

João Carlos, que é o incansável João Carlos. Toda vez que eu penso que eu vou me esquecer do Uruguai, o João Carlos me lembra. Então, eu queria deixar essa nota aqui e passar a palavra ao meu amigo Roberto Conde, vice-ministro das Relações Exteriores do Uruguai.

Senhor Vice Ministro Roberto Conde – ¡Gracias apreciado colega! Yo tengo cinco, unos poquitos minutos para hacer un cierre por que estamos todos ya con una larga jornada encima, pero gustaría ofrecerme tiempo a cualquiera de los Vice Ministros que nos han acompañado, si el Vice Ministro Antunes o el Vice Ministro Vásquez quieren hacer sus comentarios, señalar que hoy, cuando me presenté a la delegación me omití de presentar nuestro querido compañero y Director Nacional de Turismo Benjamín Liberoff. En primer lugar, quiero entonces hacer un agradecimiento interno en el nombre del Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministro Almagro, agradecer el trabajo no solo de todo el equipo de la cancillería, sino especialmente la integración de los demás Ministerios de Uruguay que nos están acompañando en todos estas tareas de relacionamiento estratégicos con el Brasil, especialmente a los dos queridos compañeros Vice Ministros que nos han acompañado, y reiterar, como he dicho en otras ocasiones, que el ministerio de relaciones exteriores solamente está coordinando a todo el equipo gubernamental pero que son todos los Ministerios de Uruguay los que están trabajando en esto equipo y con una visión estratégica de relacionamiento con Brasil. En nombre del Canciller Almagro quiero también agradecer a la Fundación y al Embajador Pimentel por la hospitalidad en esta Casa, por la organización de los trabajos, sin duda de cuando se haya distribuido, creo que ya se han distribuido, buenas partes de las potencia escritas vamos a estudiar con mucho interés. Yo estaba comentando con nuestro director de la Academia Diplomática Profesor Carlos Duran que tenemos un interés muy marcado en poder utilizar esos materiales para los cursos de formación de los jóvenes diplomáticos uruguayos que han ingresado en el año 2010 y en el año 2011, porque mí gobierno y el Ministro Almagro tiene una especial interés en que las nuevas generaciones de diplomáticos discutan profundamente, se compenetren profundamente con las ideas estratégicas de integración desde el momento como se ha argumentado aquí en todos los casos, en algunos brillantemente la visión del futuro de Uruguay no puede, no solo que no puede desvincularse o desarraigarse de la región, sino que progreso sostenido y firme se explicaría especialmente por su exitosa integración en la región. Así

que celebro esa oportunidad, no sabía, esta es la primera experiencia de estar en Itamaraty y discutir con un país en particular las perspectivas de su relación bilateral. Tengo por tanto que agradecer la particular atención que nos han prestado, de la dedicación que han puesto a ese trabajo, y a nombre del gobierno de mi país comprometer un trabajo sistemático para que muchas de las brillantes ideas que los demás panelistas han expuesto aquí las podamos transformar en realidad y voy a pedir ahora a los colaboradores de la Cancillería que regalemos un pequeñísimo presente al Embajador Pimentel para dejarle de recuerdo de nuestra pasaje por esa Casa.

¡Muchas gracias a todos!

Senhor Embaixador Antonio Simões – Eu queria só, antes de encerrar, mencionar a presença aqui do Assessor Internacional do Governo do Rio Grande do Sul. Agradecemos muito a presença dele aqui, foi importante para que a gente tenha uma conexão direta na integração do Governo do Rio Grande do Sul e também a presença do reitor da Universidade Federal de Pelotas que me fez chegar inclusive um material aqui que eu agradeço muito para que a gente possa trabalhar junto de forma intensa a questão da fronteira e fez, inclusive, chegar aqui um convite que teria prazer em atender e registrar também aqui a presença no momento do alto representante do MERCOSUL aqui do nosso encerramento.

Então com isso eu queria dizer a todos apenas: boa tarde!



PARTE 2
TEXTOS ACADÊMICOS





Brasil e Uruguai sob o signo da solidariedade e do pragmatismo

*Antonio José Ferreira Simões**

“(...) a nova República Oriental do Uruguai não teve amigo mais dedicado, mais desinteressado, nem mais leal do que o Brasil.”

(Barão do Rio Branco, Discurso proferido em 18/11/1907)

1. Introdução

Para pensar o futuro das relações Brasil-Uruguai, numa perspectiva estratégica de longo prazo, *leitmotiv* deste ensaio e da reflexão proposta no seminário promovido pela Fundação Alexandre de Gusmão intitulado “Brasil-Uruguai: os próximos vinte anos” (Rio de Janeiro, 6 de junho de 2011), é preciso levar em conta os elementos estruturantes dessa relação. Condicionantes como a formação da identidade nacional, a geografia, as interações humanas, os intercâmbios culturais, as trocas econômicas e comerciais, a dinâmica política e diplomática são todos fatores que influenciam as escolhas presentes e moldam o ambiente em que se constrói o futuro. Seria certamente uma tarefa hercúlea, para não dizer impossível, esgotar a análise dessas dimensões nos limites de um artigo cujo objetivo é muito mais

* Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Embaixador do Brasil em Caracas (2008-2010), Diretor do Departamento de Energia (2006-2008) e Secretário de Planejamento Diplomático (2005-2006) do MRE.

apontar as tendências do que descrever as minúcias de uma realidade multifacetada. Como alcançar essa meta, ou seja, contribuir para a compreensão das grandes tendências, sem incidir no pécadilho da simplificação nem adentrar o terreno não menos pantanoso do determinismo que normalmente acompanha as análises estruturais?

No caso específico da relação Brasil-Uruguai, o que talvez não se repita em outras situações, é plenamente possível escapar às armadilhas epistemológicas de uma análise de grandes tendências se tomarmos como prisma da abordagem um evento histórico que, por sua importância, representou verdadeiro ponto de referência para investigar as diversas dimensões ou fatores condicionantes da relação bilateral. Na história do século XX, alguns eventos traumáticos, tais como guerras ou grandes cataclismos sociais, tiveram impacto de tal monta que se tornou impossível analisar a política exterior, a sociedade e até a economia de determinados países sem fazer referência a tais eventos. A experiência da Segunda Guerra Mundial é o exemplo mais óbvio no caso dos países da Europa, tanto por seu papel na consolidação de uma memória coletiva e na constituição do sistema político, quanto no que diz respeito a seu impacto nas relações exteriores e no processo de integração europeu.

Mas não apenas eventos traumáticos e negativos têm esse poder de representar uma chave que, ao ajudar na compreensão do passado e do presente, oferece ensinamentos para plasmar o futuro. De fato, Brasil e Uruguai possuem em sua trajetória histórica um ponto de inflexão, um verdadeiro divisor de águas, que representa a inauguração, tanto no plano simbólico quanto no terreno concreto, de uma relação baseada na amizade, na justiça, na solidariedade e na equidade. Esse evento-chave representa uma lente através da qual se torna mais fácil entender a evolução recente da relação bilateral, uma vez que condensa em si uma nova maneira de encarar o outro nas diversas dimensões do relacionamento. É claro que nem sempre as coisas se dão de maneira linear, há idas e vindas, mas ao longo do tempo esse evento definidor não deixou jamais de representar ponto de referência obrigatório, exercendo influência sobre as gerações subsequentes e fornecendo inspiração para novas iniciativas. Esse evento foi a assinatura, em 1909, do “Tratado entre o Brasil e o Uruguai modificando as suas fronteiras na Lagoa Mirim e Rio Jaguarão e estabelecendo princípios gerais para o comércio e navegação nessas paragens”.

O Tratado, negociado e defendido pelo Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, não só atendeu a antiga reivindicação uruguaia de

permissão para navegação na Lagoa Mirim e de comunicação com o oceano por águas interiores brasileiras, como também ofereceu ao país vizinho o condomínio da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão, modificando os limites entre os dois países de maneira favorável ao Uruguai, embora as questões de limites entre os dois países estivessem definitivamente resolvidas desde 1851. O Brasil, portanto, não apenas atendia a um pleito antigo, o de livre navegação nos dois corpos d'água, como oferecia muito mais do que o Uruguai demandava, ao ceder o condomínio das águas. O gesto foi reconhecido pelas autoridades uruguaias na Exposição de Motivos, assinada pelo Chanceler e pelo Presidente, que enviou o Tratado ao Congresso uruguaio:

El Exmo. Señor Barón de Río Branco ha encarado y resuelto nuestras aspiraciones de todos los tiempos con un criterio que supera, por su amplitud y elevación, a esos legítimos anhelos (...) la Cancillería Brasileña (...) ha concedido al Uruguay mucho más de lo que nuestra diplomacia demandó en todas las épocas (...)¹

Hoje podemos perguntar: por que o Barão do Rio Branco fez o gesto? Não foi algo impensado, feito de afogadilho. Ao contrário, há indicações de que o Chanceler tinha a intenção de corrigir uma situação que considerava assimétrica desde sua assunção ao cargo, em 1902. Para conseguir levar a cabo a mudança que propunha, o Barão empreendeu longo esforço de convencimento, teve de superar resistências burocráticas no Itamaraty, persuadir altos funcionários e seduzir políticos que consideravam a iniciativa uma afronta à soberania nacional. Mesmo que o Uruguai não demandasse o condomínio, Rio Branco argumentou que a situação era de brutal iniquidade, ao manter uma virtual fronteira seca para o Uruguai, que detinha jurisdição sobre uma das margens da Lagoa e do Rio Jaguarão, mas não sobre as águas. A revisão do Tratado de 1851, nesse particular, era necessária, segundo Rio Branco, não porque fossem frágeis os títulos em favor da soberania brasileira sobre a Lagoa e o Rio, mas porque aquele instrumento representava tratamento desigual do Brasil a um de seus vizinhos.

O gesto patrocinado pelo Barão foi a melhor síntese de dois princípios que até hoje presidem as relações bilaterais: solidariedade e pragmatismo. A solidariedade expressava-se na intenção de corrigir um desequilíbrio flagrante, de modo a superar a antiga lógica da rivalidade, herdada do passado colonial,

¹ *Apud*: RICUPERO, Rubens. *Barón de Río Branco*. Buenos Aires: Editorial Nueva Mayoría, 2000. p.90.

para inaugurar uma nova era de cooperação. Uma solidariedade que tinha também o objetivo de demonstrar que o Brasil republicano queria demarcar sua distância de políticas expansionistas ou “imperiais” em sua relação com o vizinho, que o Brasil queria caminhar em outra direção, no sentido de uma diplomacia que não mimetizasse as antigas metrópoles, mas fosse expressão da amizade e da justiça numa relação entre iguais. O pragmatismo, por seu turno, tinha a ver com o argumento, esgrimido pelo Barão para convencer seus detratores no Brasil, de que o gesto também seria claramente benéfico aos interesses nacionais, ao consolidar a imagem do país como fator de equilíbrio e pacificação. Para o Barão, o ajuste da fronteira com o Uruguai tinha o condão de transformar uma causa de antigos ciúmes em uma nova fonte de prosperidade.

Esse evento foi definidor e estruturante porque gerou as condições de possibilidade de uma nova dinâmica nas diversas dimensões da relação bilateral. De certa forma, sem determinar os rumos que tomaria a cooperação entre os dois países, gerou um sentimento de confiança mútua que passou a presidir o relacionamento não apenas entre os governos nacionais, mas também entre a população e lideranças locais. Na próxima seção, buscarei apontar alguns exemplos concretos de iniciativas que tomaram o Tratado de 1909, se não como ponto de referência explícito, ao menos como fonte de inspiração ou se beneficiaram do clima que aquele tratado engendrou. Além de recordar as iniciativas mais importantes no século XX, buscarei mostrar como esse legado foi atualizado nos últimos anos. Na seção seguinte, tentarei apontar algumas ideias para que Brasil e Uruguai possam continuar fazendo justiça ao espírito do Tratado de 1909 na construção de um futuro de integração crescente no século XXI. Ao final, oferecerei alguns elementos de reflexão sobre o significado da relação Brasil-Uruguai para a inserção internacional de ambos na região e no mundo.

2. Brasil e Uruguai: da promessa de cooperação à realidade da integração

Sem o clima favorável que se instalou a partir da assinatura do Tratado de 1909, uma série de iniciativas de integração física dificilmente teriam sido levadas adiante ou, no mínimo, teriam encontrado barreiras muito mais poderosas. Com a nota de prudência já lembrada acima quanto ao caráter não linear ou cumulativo da história, o fato é que sem o gesto de ruptura em

relação à lógica da rivalidade consubstanciada naquele instrumento, muito provavelmente não teríamos observado nas décadas seguintes iniciativas que pressupunham justamente a possibilidade de enxergar no vizinho um parceiro na perseguição de objetivos comuns, na incessante busca pelo desenvolvimento, em particular na região de fronteira. Em suma, a ruptura de 1909 significou, sobretudo, alteração profunda do esquema mental utilizado pelas elites e pela população para consolidar a imagem do outro, do vizinho e, ao fazê-lo, para redefinir a imagem de si mesmos. E essa imagem por assim dizer recíproca passou a ser, cada vez mais, a de dois povos e nações que têm muito mais convergências e interesses comuns do que razões para erigir barreiras ou para isolar-se.

Em 1913, foi feita a interconexão ferroviária entre Rivera e Santana do Livramento e, em 1915, inaugurou-se a ponte internacional sobre o Rio Quaraí, entre Bella Unión, no Uruguai, e Barra do Quaraí, no Brasil. A ponte internacional Barão de Mauá sobre o Rio Jaguarão, inaugurada em 1930, também integra esse conjunto de obras viárias e de integração física. Essas obras contribuíram para o aumento do comércio, dos negócios e das interações humanas. Outras iniciativas e acordos também podem ser creditados ao clima instalado pelo evento definidor de 1909, entre os quais sobressaem os diversos acordos firmados entre as décadas de 60 e 70 para a criação de comissões mistas que se dedicam ao desenvolvimento das bacias do Rio Quaraí, no Rio Jaguarão e da Lagoa Mirim. Na mesma esteira inserem-se os esforços por articular as comunidades da região fronteira por meio de comitês de fronteira.

Mesmo durante o regime militar nos dois países houve algumas iniciativas na área da integração bilateral, mas é claro que a situação política não permitia avançar de maneira resoluta na integração, que tem como um de seus requisitos a participação das sociedades que apenas a democracia garante. A volta da democracia em meados da década de 80 em ambos os países produziu condições propícias para resgatar o espírito de 1909 de modo a transcender inclusive o domínio bilateral, com a disposição do Uruguai de também participar da iniciativa entre o Brasil e a Argentina de integração regional. O Tratado de Assunção de 1991 do MERCOSUL, que acaba de completar 20 anos, não deixa de se nutrir também dos mesmos ideais de cooperação que presidiram historicamente, em particular depois de 1909, as relações entre Brasil e Uruguai. E essa relação bilateral não apenas fortaleceu a integração regional como dela também saiu fortalecida. É essa consciência que hoje cimenta a coordenação brasileiro-uruguaia não apenas no MERCOSUL, mas também

em outros foros regionais, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e no plano global, como atesta a colaboração entre os dois países na Missão da ONU de Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Voltarei ao tema da projeção de ambos os países no cenário regional e mundial na seção final deste artigo. Por enquanto, basta assinalar que quando se solidifica a mentalidade de cooperação entre dois países vizinhos, esse clima positivo transborda para outras instâncias. Trata-se de uma espécie de efeito contágio positivo, ou o que alguns teóricos de integração regional chamam, em outro contexto e *mutatis mutandis*, de *spill-over effect*. O MERCOSUL não seria possível sem o patrimônio acumulado de cooperação bilateral entre seus Estados membros, sem que as rivalidades brasileiro-argentinas motivadas pela geopolítica míope das décadas de 60 e 70 não tivessem dado lugar à aproximação política, sem que Brasil e Uruguai, já reconciliados internamente com a democracia, não tivessem reativados seus mecanismos e comissões bilaterais que tratam de temas de interesse comum, inclusive os relacionados ao desenvolvimento integrado de seus mais de 1.000 km de fronteira.

Seria contraproducente reproduzir aqui uma lista exaustiva de iniciativas e ações bilaterais que ajudaram a atualizar o espírito de 1909 no contexto pós-ditadura militar. Para os objetivos aqui propostos, será mais útil ater-se a dois exemplos emblemáticos. Um que demonstrou a intenção de renovar a agenda da integração fronteiriça, com resultados palpáveis para a população que vive nessa região. Outro que diz respeito a uma agenda de desenvolvimento com impacto também na região da fronteira, porém com o potencial de gerar desenvolvimento muito além dela. Por trás de ambas figura a convicção compartilhada de que a integração e a cooperação que decorre do espírito de 1909 devem ser permanentemente aperfeiçoadas em função dos novos desafios impostos pela própria dinâmica da economia, da política e das relações humanas.

O primeiro exemplo emblemático, na verdade, compõe-se de dois elementos: a assinatura do Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios e a criação da Nova Agenda Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, ambos em 2002. O chamado acordo fronteiriço foi negociado e assinado antes mesmo que o MERCOSUL começasse a discutir seriamente o tema da livre circulação de pessoas. Foi um acordo inovador por garantir aos moradores brasileiros e uruguaios das localidades fronteiriças identificadas

no acordo o direito de residir, estudar e trabalhar em ambos os lados da fronteira, criando um embrião de estatuto da fronteira. Dessa forma, a fronteira brasileiro-uruguaia colocou-se claramente na vanguarda dos esforços de integração. O acordo, na verdade, buscou reconhecer a evolução da realidade no terreno, em que as interações humanas e a vida cotidiana nessas localidades desconhecem, para efeitos práticos, as fronteiras nacionais. O acordo foi inovador porque reconheceu essa realidade *sui generis* da fronteira entre os dois países, em que a população compartilha não apenas o mesmo espaço urbano e as aspirações, mas também os mesmos desafios em áreas como trabalho, saúde, educação, desenvolvimento econômico e social, entre outras.

Foi com o propósito de responder melhor às aspirações da fronteira que se criou a Nova Agenda, que constitui uma reunião de coordenação no nível de Vice-Ministros de Relações Exteriores para a qual convergem e/ou prestam contas todas as instâncias relacionadas à integração fronteiriça: Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos, Grupo Permanente de Coordenação Consular, os seis Comitês de Fronteira (Chuy-Chuí; Rio Branco-Jaguarão; Rivera-Santana do Livramento; Artigas-Quaraí; Aceguá-Aceguá; e Bella Unión - Barra do Quaraí), Comissão para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) e a Comissão para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (CRQ). A reunião da Nova Agenda se organiza em Plenário, para discussão de temas transversais (tais como áreas de controle integrado e operação de passos fronteiriços no que diz respeito a controles) e grupos de trabalho temáticos (Grupo de Trabalho sobre Saúde/ Comissão Binacional Assessora de Saúde; Grupo de Trabalho sobre Cooperação Policial e Judicial; Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento; Grupo de Trabalho de Educação).

Um dos resultados concretos que podem ser creditados na conta da Nova Agenda foi a assinatura, em 2008, do “Ajuste Complementar ao Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para a Prestação de Serviços de Saúde”. O texto do Ajuste Complementar foi negociado no âmbito de uma das instâncias subsidiárias da Nova Agenda, a Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira Brasil-Uruguaí, com a ativa participação dos Ministérios da Saúde e das Chancelarias de ambos os países. O instrumento permitirá o acesso recíproco de nacionais brasileiros e uruguaios a serviços de saúde nos dois lados da fronteira, evitando situações de deslocamento por centenas de quilômetros para receber tratamentos que estão disponíveis em uma mesma

área urbana, mas cujo acesso não é possível pela falta um acordo entre os dois países. O acordo permitirá contratar não apenas atendimento médico-hospitalar, mas também serviços como hemodiálise e exames laboratoriais, o que contribuirá para evitar duplicação de esforços e para uso mais racional da infraestrutura dos dois lados da fronteira com vistas a garantir o melhor atendimento possível às necessidades dos cidadãos, independentemente de viverem do lado uruguaio ou do brasileiro. Em muitas localidades de fronteira, diante de situações de emergência médica, já há uma colaboração ativa na prestação de serviços de saúde aos cidadãos. No entanto, a falta de um instrumento jurídico que disciplinasse a questão gerava insegurança jurídica e afetava o bem-estar da população fronteiriça.

O segundo exemplo emblemático que merece ser ressaltado foi a criação pelos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e José Mujica, em março de 2010, da Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva (CBPE). Na declaração conjunta que criou a Comissão, os dois mandatários concordaram que o contínuo fortalecimento da associação estratégica entre o Brasil e o Uruguai demanda a multiplicação de projetos de complementação industrial e produtiva, integração e cooperação em matéria de energia e maior integração da infraestrutura física, em particular no que diz respeito a investimentos em portos, pontes e ferrovias. Criada para garantir coerência nas ações públicas e privadas nesses campos, a CBPE é coordenada pelas respectivas Chancelarias, no nível de Vice-Ministros, e integrada pelos Ministérios e órgãos públicos encarregados dos temas de indústria, energia, comércio exterior, agricultura e pecuária, ciência e tecnologia, obras públicas e transportes.

Com pouco tempo de funcionamento, a CBPE logrou dar novo impulso a projetos que estavam em andamento e colocar em marcha novas iniciativas. A carteira de projetos e iniciativas que recebem a atenção e o monitoramento regular da CBPE inclui a implementação da Hidrovia Uruguaio-Brasil, utilizando a Lagoa Mirim como porta de entrada, com o objetivo de criar um sistema multimodal de transportes que reduza custos para o comércio; a reativação da interconexão ferroviária por Rivera e Santana do Livramento, que deve ocorrer em 2011; a elaboração do projeto executivo para a construção de uma segunda ponte sobre o Rio Jaguarão (entre as cidades de Río Branco, no Uruguai, e Jaguarão, no Brasil) e a reforma da ponte internacional Barão de Mauá; a cooperação na área da TV Digital, que deve ser objeto de cooperação técnica prestada pelo Brasil ao Uruguai e gerar novos

investimentos tanto para a produção de *hardware* quanto em conteúdos; a construção da linha de transmissão elétrica de 500 Kv entre San Carlos (Uruguai) e Candiota (Brasil), que deverá estar concluída em 2013; a consolidação de um calendário de encontros empresariais com ênfase na complementação industrial e na integração produtiva em setores prioritários; os estudos para verificar a viabilidade de um porto de águas profundas na costa atlântica uruguaia.

Em todos esses projetos, a CBPE não atua como instância técnica negociadora, mas como instrumento de monitoramento, de modo a garantir impulso político adequado para projetos estratégicos da agenda bilateral. De certa forma, os dois exemplos emblemáticos, a integração fronteiriça e a atuação da CBPE, são duas faces da mesma moeda. A integração fronteiriça está preocupada com o dia a dia, com o o nível “micro”, mas nem por isso menos importante, da integração bilateral. Os projetos da CBPE pretendem gerar desenvolvimento econômico e novas oportunidades de crescimento e bem estar no nível “macro” dos grandes investimentos em infraestrutura, integração produtiva e ciência e tecnologia. Na verdade, ambas as vertentes se reforçam mutuamente na consolidação de uma agenda bilateral vigorosa e que honra o legado de 1909 atualizando-o para os dias de hoje.

3. Os desafios do século XXI

Brasil e Uruguai entram no século XXI com uma diversificada agenda bilateral que constitui base sólida para enfrentar novos desafios do desenvolvimento e da integração econômica e comercial. Os dois países se caracterizam por políticas econômicas responsáveis e políticas sociais ousadas, mostrando que um esforço de distribuição de renda e aumento do poder aquisitivo dos mais pobres não é incompatível com o crescimento, ao contrário, é condição para que o crescimento seja sustentável no longo prazo. No plano bilateral, temos ampliado o comércio e os investimentos, abrindo novas avenidas de cooperação em distintos setores. Em 2010, o intercâmbio bilateral somou US\$ 3,1 bilhões (+19,4% em relação a 2009), dos quais US\$ 1,53 bilhão (+12,6%) corresponderam a exportações brasileiras e US\$ 1,57 bilhão (+26%) a exportações do Uruguai. Além do crescimento nesse total, destaca-se o aumento da qualidade do comércio entre os dois países, com significativo incremento da presença de produtos manufaturados na pauta exportadora uruguaia. A expectativa para 2011 é de manutenção do

crescimento no comércio bilateral, acompanhando as boas previsões econômicas para ambos os países. Os dados abaixo ilustram a tendência de crescimento do intercâmbio comercial nos últimos anos.

Intercâmbio comercial (US\$ milhões, FOB)

Brasil à Uruguai	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Intercâmbio	897,38	943,66	1.193,43	1.346,79	1.630,82	2.074,82	2.662,32	2.600,42	3.105
								(-2,3%)	(+19,4%)
Exportações	412,54	405,79	670,58	853,13	1.012,59	1.288,44	1.644,12	1.360,08	1.531
								(-17,3%)	(+12,6%)
Importações	484,84	537,86	522,85	493,65	618,22	786,38	1.018,19	1.240,35	1.574
								(+21,8%)	(+26,9%)
Saldo	-72,3	-132,07	147,72	359,48	394,37	502,05	625,92	119,732	-43
								(-81%)	(-35,19%)

Fonte: MDIC/SECEX

O bom momento econômico, o incremento do comércio e dos investimentos, e o patrimônio comum do relacionamento bilateral conformam importante ponto de partida para qualquer reflexão acerca do futuro dessa relação. Imaginar o que será a relação Brasil-Uruguai daqui a vinte anos requer um balanço do quanto avançamos nos últimos anos e quais os ensinamentos que podemos retirar desse percurso histórico para enfrentar os novos desafios. Requer também, obviamente, consenso quanto à natureza e amplitude de tais desafios, uma convergência no diagnóstico que permita escolher as melhores estratégias para as batalhas do novo Século, para que possamos realizar as aspirações de pleno desenvolvimento econômico e social e de inserção soberana no cenário internacional. O balanço é claramente positivo e aponta na direção de uma integração crescente, como os números acima mencionados indicam e os exemplos emblemáticos retirados da agenda de cooperação bilateral confirmam. O balanço indica também um salto de qualidade nada desprezível, em que o comércio se diversifica, os negócios se multiplicam e a agenda bilateral reflete essa evolução, aprofundando a integração fronteiriça e ampliando o escopo das ações públicas e privadas para alcançar projetos de grande envergadura e de importância central para o desenvolvimento.

Se o balanço dos últimos anos representa avanço indiscutível, o que dizer dos desafios comuns? Haveria uma concordância sobre quais as batalhas que teremos de enfrentar nos próximos anos? Como podemos antecipar o futuro dessa relação bilateral diante de tais desafios? De certa forma, já estamos respondendo aos tais desafios ao atualizar constantemente a agenda

bilateral, ao criar novos mecanismos e instrumentos para assegurar impulso à integração fronteiriça, ao desenvolvimento e à integração no sentido mais amplo, tanto no plano bilateral quanto regional. No entanto, vale a pena estender a reflexão para explicitar em que consiste o consenso básico entre nossos países em torno dos principais desafios e das estratégias para enfrentá-los. São muitos os desafios concretos nas áreas econômica, social e ambiental, para mencionar apenas esses campos.

Não obstante, se fosse necessário apontar um desafio ou uma ordem fundamental de desafios, que sintetize ou condense o principal conjunto de batalhas que teremos de travar neste século, a resposta seria a da busca de um desenvolvimento sem subordinação, capaz de ser socialmente e ambientalmente sustentável e, ao mesmo tempo, responder às nossas necessidades e aspirações. Em suma, o desafio principal consiste em completar a ruptura com um modelo de desenvolvimento imposto de fora, o que requer muito mais do que a simples rejeição de fórmulas que não nos convêm, exigindo antes a construção de um projeto de desenvolvimento próprio, que seja aberto ao mundo sem confundir abertura com subordinação, que seja racional do ponto de vista econômico, sem deixar de ser solidário e justo do ponto de vista social.

Esse macrodesafio se traduz, nas diferentes áreas, em outros desafios específicos: fortalecer o mercado interno, melhorar a formação de recursos humanos, aumentar a competitividade com investimentos em agregação de valor e sofisticação dos processos produtivos, encontrar alternativas sustentáveis para a demanda por energia, ampliar a nossa participação na produção de ciência e tecnologia, conectar o setor privado aos centros de pesquisa para estimular a inovação local, superar as deficiências de infraestrutura, melhorar o gasto social e superar a pobreza, entre muitos outros que poderiam ser lembrados. O que une todos esses desafios específicos ao desafio-síntese deste século é a necessidade de encontrar soluções que sejam adequadas à realidade de nossos países e de nossa região, uma vez que a importação de modelos de fora tende a reproduzir uma relação de subordinação ou de centro-periferia que queremos deixar para trás.

Não parece haver dificuldade em reconhecer que há consenso de que esse é o desafio principal. O trauma da década perdida e das experiências neoliberais – em que as receitas dos organismos financeiros internacionais foram aplicadas com graus variados de entusiasmo em nossa região – tiveram o efeito de nos vacinar contra a patologia que o escritor Nelson Rodrigues

denominava complexo de vira-lata. Para citar um exemplo muito específico, durante o auge da crise da dívida, as visitas ao Brasil de uma funcionária do terceiro escalão do FMI eram eventos de grande importância, que mobilizavam ministros, altos funcionários e diferentes atores do mundo privado e da imprensa, que a recebiam com o mesmo temor reverencial que antigamente os colegas se portavam diante de um mestre mais exigente. Isso seria impossível hoje não apenas porque aquelas receitas falharam rotundamente, mas também porque nossos países mudaram muito desde então e recuperaram, por méritos próprios, sua autoestima. Hoje são os antigos mestres que procuram em nossas experiências os ensinamentos que lhes permitam lidar melhor com seus próprios problemas, como o episódio da crise global, engendrada pela desregulamentação e alavancagem exagerada de instituições que operavam no mercado de hipotecas *subprime* nos EUA, demonstrou em 2008/2009.

A dúvida adicional que surge, porém, é a de saber se esse diagnóstico mais ou menos compartilhado reflete-se automaticamente em estratégias comuns para enfrentar o macrodesafio apontado e suas múltiplas batalhas específicas. Afinal, nem sempre o consenso em torno dos problemas ou a “desconstrução” da ordem principal de desafios implica na convergência no tocante às estratégias para enfrentá-los. Podemos concordar que é necessário romper com a subordinação, mas acabar aceitando-a na prática com atitudes que, consciente ou inconscientemente, reproduzem a relação centro-periferia do passado. Pode-se afirmar que nos últimos anos, esse não tem sido o caso. Nossos países têm perseguido, de maneira consistente, a busca de um padrão de desenvolvimento não subordinado e o têm feito por meio do instrumento da integração bilateral e regional. Essa convergência, contudo, não é imutável, pois existem diferentes interpretações e visões de mundo no interior de nossas sociedades que, no diálogo democrático e plural, defendem outras alternativas, que vão desde níveis menos ambiciosos de integração ao extremo de voos solitários em relação à região em busca de uma melhor vinculação com os supostos centros mais dinâmicos da economia global (isso contra todas as evidências de que o centro dinâmico tem-se deslocado cada vez mais para o sul!).

A alternativa que responde melhor à necessidade de lidar com os desafios do século XXI é o aprofundamento da integração. Essa estratégia, que hoje é majoritária em nossas sociedades e vem sendo perseguida pelos nossos Governos expressa, com as devidas atualizações, aquele espírito de 1909 que tem sido evocado ao longo deste ensaio. Ela se nutre daquele espírito ao

imbuir-se dos mesmos ideais de justiça e equidade e, sobretudo, ao aplicar os mesmos princípios de solidariedade e pragmatismo. Queremos obter o desenvolvimento e a inserção soberana no mundo por meio da integração porque essa é a garantia de que construiremos um desenvolvimento mais equilibrado, justo e solidário. A estratégia da integração, bilateral e regional, pauta-se, em primeiro lugar, pela solidariedade porque reconhece e busca corrigir assimetrias (é o caso, por exemplo, do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL, o FOCEM, que ajudará a financiar a linha de transmissão elétrica entre o Uruguai e o Brasil), o que fortalece nossa capacidade de ação conjunta para lutar por uma ordem global igualmente solidária e justa. Essa estratégia, contudo, não deixa de ser também pragmática, no sentido de não ignorar a racionalidade econômica, favorecendo os negócios e a competitividade das empresas, mas sua preocupação com a solidariedade empresta ao pragmatismo um caráter diferenciado, garantindo que a busca dos ganhos econômicos e comerciais deve gerar benefícios para toda a sociedade.

Tomada de uma perspectiva holística, a integração que perseguem hoje Brasil e Uruguai, uma integração solidária e pragmática, é instrumento primordial na busca do desenvolvimento econômico e social com soberania. Se olharmos para a relação Brasil-Uruguai e para o MERCOSUL, veremos que nosso esforço comum nas áreas de fronteira ou nos temas da CBPE, para ficar nos dois exemplos emblemáticos da agenda bilateral, ou refletidos nos números do comércio e dos investimentos, para satisfazer os que exigem evidências empíricas e mensuráveis, são prova de que a estratégia tem funcionado. Estamos hoje mais unidos e, por isso, mais fortes para enfrentar os desafios do que no passado. Para que a estratégia continue funcionando no futuro, ou seja, para que o Brasil e Uruguai cheguem em 20 anos ainda melhor preparados e mais próximos de realizar suas aspirações de desenvolvimento e justiça social, não resta dúvida que o legado de 1909, com as constantes adaptações à realidade dinâmica que caracteriza os tempos hodiernos, permanecerá sendo uma útil bússola para todos nós.

No século XXI, continuar fazendo justiça ao espírito de 1909 significa fortalecer o mecanismo da integração, ampliando ainda mais a ambição e o escopo de seus objetivos e aperfeiçoando os mecanismos de implementação e monitoramento de resultados. A solidariedade e o pragmatismo que devem presidir essa empreitada não se referem somente aos objetivos de fundo, mas também aos instrumentos e procedimentos para alcançá-los. Nesse

particular, a solidariedade representa a necessidade de ouvir as demandas, assegurar ampla participação das sociedades, em particular dos mais necessitados. O pragmatismo significa assegurar-se que os instrumentos adotados terão capacidade de aferir resultados e terão capacidade de fazer as correções que garantirão mais eficiência na busca dos objetivos substantivos e metas acordadas.

4. À guisa de conclusão: Brasil e Uruguai no mundo

O que a relação Brasil-Uruguai oferece de ensinamento para pensar a inserção dos dois países na região e no mundo? O exercício de construção de uma relação bilateral forte entre países vizinhos – que se traduz em projetos concretos de integração, que forje parceiras entre Governos e setores privados em busca do desenvolvimento econômico e social – garante substância e “massa crítica” para outros vãos e projetos na região e no mundo. As lições e princípios aplicados no âmbito da relação bilateral podem muito bem ser transpostos para esforços mais amplos de integração, em um processo de reforço mútuo que converge para a busca de uma ordem política e econômica multipolar. Nesse sentido, o mesmo binômio de solidariedade e pragmatismo, que emana de 1909, de alguma maneira influencia, até pelo efeito de contágio positivo aludido anteriormente, nas formas de encarar as relações com outros vizinhos e nos esforços de construção de uma região mais próspera e justa e de um mundo menos desigual.

O Brasil tem projetado seus valores e interesses no plano regional e global de uma maneira que espelha, com as devidas adaptações às distintas circunstâncias, os referidos princípios que têm presidido o relacionamento com o Uruguai. A nossa integração com a América do Sul, com a América Central e com o Caribe, por exemplo, se faz sem exclusivismos. No entanto, tampouco perdemos de vista que é na região que nossas empresas começam a se internacionalizar. Também é esta a região que responde pelo maior coeficiente de produtos manufaturados e de alto valor agregado de nossas exportações. Para o resto do mundo, predominam as exportações de *commodities*. Se queremos inserir-nos nas correntes mais dinâmicas do comércio internacional, ampliar nossa participação nos fluxos de investimentos, fomentar a exportação de bens e serviços que incorporam tecnologia de ponta, não resta dúvida que a região é a plataforma natural para adquirir a escala que nos permitirá aspirar a vãos mais altos. Nesse sentido, o

MERCOSUL, por ser uma união aduaneira, garante o ambiente e o tempo necessários para que possamos aumentar nossa produtividade.

Essa estratégia de progressiva construção da integração, por meio de instâncias que podem ser consideradas círculos concêntricos de distintas densidades e graus de ambição, tem sido bem-sucedida. A região como um todo tem hoje muito mais legitimidade para criar suas próprias instituições, até porque quando importou fórmulas no passado, diante de crises de balanços de pagamento e da dívida externa, apenas aprofundaram-se as dificuldades e o custo social do ajuste prescrito. Atualmente, a região tem muito a ensinar a seus antigos tutores: temos políticas macroeconômicas em geral mais consistentes, inclusive com grau de regulação do sistema financeiro infinitamente superior do que a maioria dos países desenvolvidos. A região pode dar exemplo e, apesar das dificuldades causadas pela crise proveniente do Norte, tem conseguido manter a trajetória de crescimento econômico e de fortalecimento das redes de proteção social.

É paradoxal que alguns setores no Brasil contemporâneo ainda precisem que outros de fora nos apontem nossos êxitos. Temos dificuldade de reconhecer o sucesso de nossas políticas e, não raras vezes, buscamos longe da região, até por certo reflexo condicionado, as respostas que estão aqui bem perto, no nosso próprio país ou no entorno. Um exemplo concreto disso foi uma edição de setembro da revista “The Economist”, conhecida porta-voz do pensamento liberal, que se rendeu às evidências de que a América Latina e o Caribe passaram a ter um peso nas relações internacionais que não pode mais ser ignorado. Com o título sugestivo “Quintal de ninguém: a ascensão da América Latina”, a revista retratou uma realidade irrefutável: a região teve crescimento médio de 5,5% entre 2003 e 2008 com inflação baixa; nesse mesmo período mais de 40 milhões de pessoas deixaram a pobreza; mais de 110 milhões de pessoas na região se beneficiaram de programas de transferência de renda do tipo Bolsa Família; a região é comparativamente pacífica e mais democrática do que outras partes do mundo; constata-se aumento importante da classe média e diminuição relativa das desigualdades sociais; empresas latino-americanas são hoje multinacionais respeitadas no mundo inteiro; entre outros exemplos de sucesso.

Esses fatos não significam que a região superou o atraso e os graves problemas sociais, nem que eliminou os obstáculos para o seu pleno desenvolvimento em áreas como infraestrutura, energia, financiamento e

poupança interna, assim como em investimento em ciência, tecnologia e inovação. No entanto, demonstram que a região começou a caminhar com suas próprias pernas. O mais importante é não ser o “quintal de ninguém”, mas uma região que demonstra capacidade de ter voz independente e contribui ativamente para uma ordem internacional mais democrática e justa. Devemos aproveitar esse bom momento da região para fortalecer os esquemas de integração e a cooperação regional, para que os êxitos sejam reproduzidos e, ao ganharem melhor tradução política e institucional, tornem-se perenes.

A política brasileira para a região visa a consolidar essa tendência positiva. A visão que nos anima é a de que esse objetivo não será um resultado automático do livre jogo das forças de mercado, requer um projeto político de integração. Essa visão decorre de nossa tradição diplomática, que inclui o patrimônio de relações bilaterais de que o exemplo da relação com o Uruguai é essencial, mas necessita ser explicitada porque seu pressuposto é uma concepção de Estado que se contrapõe à ideologia do neoliberalismo. Ela expressa um bom senso diplomático que não se deixa levar pela fantasia de que apenas a lógica de mercado pode gerar desenvolvimento e bem-estar. Recupera, portanto, o papel do Estado como instrumento de defesa do interesse coletivo, tanto do ponto de vista de cada Nação individualmente, quanto na busca da integração regional. Nesse sentido, a construção efetiva dessa integração, por meio de instituições e esquemas associativos, significará a maturidade política da região em seu intento de tornar-se um espaço de bem-estar e democracia, paz e prosperidade. Em outras palavras, para que a região – e o Brasil e o Uruguai com ela – garanta o lugar que lhe cabe na ordem internacional multipolar que desponta no horizonte neste início de século XXI.

Dito de outra forma, Brasil e Uruguai, ao promover uma integração bilateral fundada na solidariedade e no pragmatismo, projetam esses mesmos valores no cenário regional e global, ajudando a forjar um ambiente internacional que corresponda à sua aspiração comum por um desenvolvimento que seja sinônimo de prosperidade e justiça social. Nesse jogo de espelhos entre o interno e o internacional, entre os contextos bilateral, regional e global, o evento definidor de 1909, por seu efeito duradouro na construção de uma mentalidade alargada e por sua validade exemplar, permanecerá como elemento estruturador de nossa memória coletiva e, por consequência, da lógica que dita a construção de nosso futuro comum. Perón dizia que o século XXI encontraria a América Latina unida ou dominada. No que depender de

Brasil e do Uruguai, faremos justiça ao espírito de 1909: o século XXI nos encontrará cada vez mais unidos e integrados.

Bibliografia

CAETANO, Gerardo. “Uruguai, região e inserção internacional”. *Diplomacia, Estratégia, Política*. Número 10, Outubro/Dezembro, 2009. pp. 220-271.

FREGA, Ana e outros. *Historia del Uruguay en el Siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2008.

GARRETÓN, Manuel Antonio e outros. *América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

HEINSFELD, Adelar. “Ao sul do Rio Grande do Sul: a retificação dos limites territoriais com o Uruguai, 1909”. *Cadernos do CHDD*. Ano 6, Primeiro semestre de 2007. pp. 141-172.

RICUPERO, Rubens. *Barón de Rio Branco*. Buenos Aires: Editorial Nueva Mayoría, 2000.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.



O Uruguai e os próximos vinte anos

*Darc Costa**

A República Oriental do Uruguai é um país localizado na parte sudeste da América do Sul. Nele habitam cerca de 3,3 milhões de pessoas, dos quais mais da metade vivem na capital Montevideu e nas suas cercanias. A única fronteira terrestre do Uruguai é no seu norte com o estado brasileiro do Rio Grande do Sul. Para o leste defronta-se com o Oceano Atlântico, para o oeste encontra-se o rio Uruguai e ao sudoeste situa-se o estuário do rio da Prata. O país faz fronteira com a Argentina apenas nas margens do Rio Uruguai, enquanto que a sudeste também se encontra o Oceano Atlântico. O Uruguai é o segundo menor país da América do Sul, sendo somente maior que o Suriname. Seu território tem uma extensão de 172 mil km², o que corresponde a pouco mais de 1% da superfície total do continente sul-americano. Em termos populacionais, o Uruguai também é um dos menores do continente. No entanto, quando analisamos o PIB, o Uruguai apresenta uma melhora em sua posição em relação a outros pequenos Estados da América do Sul. Seu PIB em 2009 foi estimado em US\$ 31,5 bilhões. Isto representou aproximadamente o dobro do PIB paraguaio, cuja população é o dobro da uruguaia, e do PIB boliviano, cuja população é três vezes maior que a uruguaia. Como resultado, este país tem um dos maiores PIB per capita da região, atrás apenas da Venezuela e Chile.

* Presidente da Federação das Câmaras de Comércio da América do Sul.

A componente histórica

Historicamente, o Uruguai se constituiu, até o século XIX, em um espaço disputado entre Portugal e Espanha. Tanto a Espanha como Portugal procuraram colonizar o futuro Uruguai. Os primeiros europeus chegaram à área no início do século XVI. A Colonia del Sacramento, foi o mais antigo assentamento europeu no Uruguai, fundada pelos portugueses, em janeiro de 1680. Desta forma, procuravam os portugueses, consoante com sua estratégia na América, manter-se separado dos espanhóis pela água. Portugal usou Sacramento como base (na margem oposta a Buenos Aires, no rio da Prata). A Espanha reagiu fundando Montevideú, no século XVIII, uma fortaleza militar, que veio a se tornar a capital do futuro país. O início do século XIX, viu o surgimento de movimentos de independência por toda a América do Sul, incluindo o Uruguai, então conhecido como a *Banda Oriental del Uruguay* (isto é, “faixa a leste do rio Uruguai”). Este território foi disputado pelos estados nacionais nascentes do Brasil, herdeiro de Portugal, e da República Argentina, com capital em Buenos Aires, herdeira do Vice-reinado do Prata da Espanha.

O Brasil havia recuperado a área a partir de 1816, devido a intervenção militar, que foi apoiada pela oligarquia oriental e bonaerense, que jogavam contra a independência, de forte cunho social, comandada por José Artigas. O Império Luso-Brasileiro anexou, em 1821, a Banda Oriental, que passou, então, a fazer parte do reino do Brasil, como seu território mais austral. Em 1822, com a independência do Brasil, a região passou a fazer parte do nascente império, havendo a prefeitura de Montevideú jurado obediência à Constituição Imperial de 1824. A 23 de Agosto de 1825, no entanto, setores descontentes com a política agrária, que se movia em favor dos grandes proprietários de Montevideú e do Brasil, organizaram um movimento a favor da incorporação do Uruguai às províncias argentinas. Isto conduziu a uma guerra que opôs o Império do Brasil à Argentina. A província austral se tornaria independente quando do armistício, com a assinatura do Tratado de Montevideú, em 1828. As negociações para a solução do conflito e que levaram a independência do Uruguai tiveram a mediação de George Canning, então chefe do Foreign Office ou Ministério do Exterior britânico. Os ingleses buscavam assim consolidar a livre navegação do rio da Prata.

O sentimento separatista foi vinculado ao General Artigas, que desta forma tornou-se um herói nacional do Uruguai, já que ele havia sustentado as

lutas contra a anexação da Banda Oriental, seja pelo Brasil, seja pelas Províncias Unidas do Rio da Prata, entre 1810 e 1820. Se a independência foi satisfatória para os partidários blancos, vinculados aos estancieiros do interior, a separação não desagradou aos colorados de Montevideú, que se consideravam mal governados pela corte brasileira e tiveram o primeiro presidente constitucional dentre seus quadros. No final do século XIX, o país havia completado sua organização, e logo depois, no início do século XX, consolidou sua democracia alcançando altos níveis de bem-estar para os uruguaios, comparáveis aos europeus. Devido a isso, o Uruguai começou a ser conhecido internacionalmente como “A Suíça da América”.

Contudo, o tempo de “Suíça da América” durou até a década de 1960. Durante a década de 1970, a escassez de recursos, a carência de tecnologia e a queda do preço da lã e da carne no mercado internacional, desestabilizaram economicamente o Uruguai. Em 1973, ocorreu um golpe militar seguido por uma dura repressão por parte do governo, o que favoreceu o surgimento de movimentos de oposição e de guerrilha, como o dos tupamaros. Os militares tomaram o controle da administração em 1973 e o governo civil só regressou em 1985, um ano depois de vastos e violentos protestos contra os regimes militares na América do Sul, inclusive no Uruguai. A ditadura militar durou até o ano de 1984. Mesmo com o restabelecimento democrático, os problemas econômicos continuaram. O declínio econômico e a instabilidade política provocaram uma grande emigração de jovens.

A década de 1990 foi marcada pela prevalência do pensamento neoliberal, por privatizações, pela diminuição dos gastos públicos e pela elevação da taxa de desemprego. E, na tentativa de melhorar esta crise e diversificar as atividades econômicas no Uruguai, o governo criou uma legislação favorável à implantação de instituições financeiras, que acabou atraindo várias empresas do setor, transformando o Uruguai em país destacado no setor bancário.

Seguiram-se, no período de democratização, como antes do período ditatorial, presidentes dos partidos tradicionais, *blancos* e *colorados*, até que nas eleições de 2004, houve o aparecimento de algo novo na política uruguaia. Estas eleições foram vencidas pelo candidato Tabaré Vázquez, apoiado pela coligação de centro-esquerda *Frente Amplio*. O mandato de Vázquez teve início em 15 de março de 2005. Em 2010, chegou à presidência José Mujica, ex-guerrilheiro e da mesma coligação.

O Uruguai é uma república democrática representativa, com um sistema presidencial. Os membros do governo são eleitos para um mandato de cinco

anos, por um sistema de sufrágio universal. O Uruguai é um Estado unitário: justiça, educação, saúde, segurança externa, política, a defesa são administradas em todo o país. O poder executivo é exercido pelo presidente e por um gabinete de 13 ministros.

O poder legislativo é constituído pela Assembleia Geral, composta por duas câmaras: a Câmara dos Deputados com 99 membros que representam os 19 departamentos, eleitos com base na representação proporcional; e a Câmara dos Senadores, composta por 31 membros, dos quais 30 são eleitos por um mandato de cinco anos por representação proporcional e pelo vice-presidente que a preside. O poder judiciário é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, a bancada e juízes em todo o país. Os membros da Suprema Corte são eleitos pela Assembleia Geral, os membros da Magistratura do Tribunal Supremo, com o consentimento do Senado, e os juízes são diretamente afetados pelo Supremo Tribunal Federal.

O Uruguai adotou sua atual Constituição em 1967. Muitas das suas disposições foram suspensas em 1973, mas restabelecidas em 1985. A Constituição uruguaia permite aos cidadãos revogar as leis ou alterar a Constituição por referendo. Durante os últimos 15 anos, este método tem sido utilizado várias vezes: para confirmar uma lei de renúncia dos membros do Ministério Público, dos militares que violaram direitos humanos durante o regime militar (1973-1985); parar a privatização das empresas de serviços públicos; para defender rendimentos de pensionistas e para proteger os recursos hídricos.

Durante a maior parte da história do Uruguai, o Partido Colorado esteve no governo. A outra parte “tradicional” do Uruguai, o Partido Blanco, governou apenas duas vezes. As eleições de 2004, como mencionado, trouxeram a Frente Ampla (coalizão de socialistas, comunistas, tupamaros, ex-comunistas e social-democratas, entre outros) a governar com maioria nas duas casas do parlamento e da eleição do presidente Tabaré Vázquez, por maioria absoluta. O mesmo se deu em 2010 com Mujica.

Uruguai foi o primeiro país a estabelecer por lei o direito ao divórcio (1907) e um dos primeiros países do mundo a estabelecer o direito das mulheres a votar.

Segundo a Transparência Internacional, o Uruguai é classificado como o segundo país menos corrupto da América Latina (atrás do Chile), embora a pontuação do Uruguai seja consideravelmente melhor do que a do Chile em pesquisas de percepção de corrupção doméstica.

Entre os anos de 2007 e 2009, na recente crise econômica mundial, o Uruguai foi o único país das Américas que não passou por uma recessão econômica técnica (dois trimestres consecutivos de retração). O Uruguai tem sido reembolsado pela Organização das Nações Unidas pela maioria dos seus gastos militares, visto que a maior parte desses gastos é utilizada pelas forças uruguaias vinculadas as missões de paz da ONU.

Em 2009, o Uruguai se tornou o primeiro país do mundo a oferecer um laptop e internet grátis sem fio para cada criança do ensino primário.

A componente geográfica

O Uruguai é o segundo menor país da América do Sul e a sua paisagem é constituída principalmente por planícies e colinas baixas (*coxilhas*), com uma planície costeira fértil. A terra está ocupada na sua maior parte por pradarias, ideais para a criação de bovinos e ovinos. O ponto mais elevado do país é o Cerro Cathedral, com 514 m. Ao sul situa-se o rio de la Plata (rio da Prata), onde está o Porto de Montevideú. O Rio da Prata é o estuário formado pelo rio Uruguai, que constitui a fronteira ocidental do país, e pelo rio Paraná, fora do Uruguai, formador da mesopotâmia da Argentina. O país tem apenas um rio importante que o atravessa, o rio Negro, onde se faz o aproveitamento energético por hidrelétricas. Tem ainda parte da Lagoa Mirim, que divide com o Brasil e de algumas lagoas na costa do Atlântico.

O clima do Uruguai é temperado, mas relativamente quente, visto que temperaturas negativas, bastante frequentes nas noites de inverno, não descem muito abaixo de zero, enquanto os verões são amenos no extremo sul do país (nas regiões de Montevideú e de Punta del Este), tornando-se mais quentes em direção ao norte. O terreno plano fica de certo modo vulnerável a rápidas mudanças nas frentes meteorológicas e também ao *pampero*, um vento frio e ocasionalmente violento que sopra para norte desde as planícies das pampas na Argentina. A temperatura média anual varia dos 16°C em Montevideú aos 19,5°C em Salto e Artigas, e a precipitação média anual varia dos 1.000 mm no sul do país aos 1.400 mm no norte. Em Montevideú, o mês mais quente é janeiro, com temperatura média de 22°C, enquanto o mês mais frio é julho, com média de 10°C. As temperaturas máxima e mínima recordes registradas no país são de 44°C, em Paysandú (em 20 de janeiro de 1943), e de -11°C, em Melo (em 14 de

junho de 1967). As geadas são bastante frequentes no inverno, mas a queda de neve registrou-se apenas em ocasiões muito esparsas.

Originalmente a região apresentava, em termos de vegetação, nas nascentes do rio Uruguai, os Campos, e na direção sudoeste, a Mata do Alto Uruguai (Mata Atlântica). Atualmente a região encontra-se intensamente desmatada e apenas áreas restritas conservam a vegetação original. As principais alterações ecológicas são consequência da expansão agrícola, notadamente das lavouras de arroz irrigado na região da Campanha, soja e trigo no Planalto. Nas áreas de minifúndio, localizadas junto aos vales, se desenvolveram intensamente a suinocultura e avicultura.

A componente antropológica

Segundo os resultados do último censo, de 2004, a população uruguaia ascendia a 3.241.203 habitantes, apresentando uma taxa de crescimento anual de 3,2 % em relação ao censo de 1996, em que a população era de 3.163.763. A baixa taxa de crescimento populacional observada entre 1996 e 2004 foi ainda inferior à registrada entre 1985 e 1996, quando a taxa foi de 6,4 %. O baixo crescimento da população corresponde a uma diminuição progressiva da taxa de fecundidade e nos câmbios migratórios. A população estimada, para 30 de junho de 2011, é de 3.486.584, com uma densidade demográfica de 19 habitantes por quilômetro quadrado.

A conformação e a estrutura da população uruguaia se distingue em relação aos demais países da América Latina. O Uruguai se antecipou, ao menos trinta anos, do resto dos países latino-americanos, quanto à transição demográfica. Nos países da América Latina, em sua maioria, o processo se iniciou entre as décadas de 1950 e 1960. Estima-se que, em 1900, a taxa de fecundidade no Uruguai era de seis filhos por mulher. Em 1950, esta média teria caído para três e em 2008, esta média seria ainda menor (2,1 filhos por mulher). Por sua vez, destaca-se o Uruguai por ser o país com a maior população longeva na região onde o coletivo de pessoas com mais de 60 anos era de 17,8 %, em 2010. As mudanças na taxa de fecundidade também se explicitam pelo aumento da esperança de vida que atinge os 76 anos (72,4 para os homens e 79,7 para as mulheres). A taxa da urbanização é alta e chega a 96,1 % da população.

Outro fator chave para compreender o dinamismo da população uruguaia é a migração. A imigração europeia se radicou no Uruguai, desde os finais do

século XIX até meados dos anos 60. Desde a perspectiva da imigração internacional, na segunda metade do século XX, o Uruguai muda de lado e começa a se consolidar como um país emigratório, seja por motivos políticos ou econômicos. Este fenômeno influenciou o crescimento populacional do país nas últimas décadas. A emigração é principalmente para a Europa, Argentina e Estados Unidos. Na Europa, o principal destino dos uruguaios é a Espanha, mas eles também emigram para a Itália, França e Alemanha.

A população uruguaia é fundamentalmente de origem europeia, representando 88 % da população, seguida por mestiços (8%) e afro-uruguaios (4%). Ademais verifica-se que a população indígena é praticamente inexistente. As sucessivas ondas migratórias que vivenciou o país têm conformado a população atual, composta principalmente de espanhóis, seguidos por italianos e com um importante número de franceses, alemães, portugueses, britânicos, suíços, russos, polacos, entre outros. A população de origem asiática é muito escassa. Investigações recentes indicam que o aporte indígena ao *DNA uruguaio* corresponderia a um total de 10% da população, sobretudo em razão dos antepassados charruas.

O Uruguai não tem religião oficial e, portanto, a igreja e o estado estão oficialmente separados e a liberdade religiosa é garantida. Uma pesquisa realizada em 2008, pelo Instituto Nacional de Estadística do Uruguai (INE), apontou o catolicismo como a principal religião, com 45,7% da população, 9,0% são cristãos não católicos, 0,6% são animistas ou umbandistas (uma religião afro-brasileira) e 0,4% judeus. Cerca de 30,1% declararam acreditar em um Deus, mas que não pertencem a nenhuma religião, enquanto 14% declararam ser ateu ou agnóstico. Entre a grande comunidade armênia em Montevideu, a religião dominante é o cristianismo, especificamente o vinculado a Igreja Apostólica Armênia.

Os observadores políticos consideram o Uruguai o país mais secular das Américas. A secularização do Uruguai começou com o papel relativamente menor da igreja na época colonial, em comparação com outras partes do Império Espanhol. O pequeno número de índios do Uruguai e sua feroz resistência ao proselitismo reduziu a influência das autoridades eclesiásticas naquele espaço.

Após a independência, ideias anticlericais se espalharam para o Uruguai, em particular vindas da França, minando ainda mais a influência da igreja. Em 1837, o casamento civil foi reconhecido e em 1861, o Estado assumiu a gestão dos cemitérios públicos. Em 1907, o divórcio foi legalizado e em

1909, toda e qualquer educação religiosa foi banida das escolas públicas. Sob a influência do radical reformador Colorado, José Batlle y Ordóñez (1903-1911), a completa separação entre Igreja e Estado foi introduzida com a nova Constituição de 1917.

A língua espanhola falada no Uruguai tem algumas modificações devido ao número considerável de imigrantes italianos. O inglês é comum no mundo dos negócios e seu estudo tem aumentado significativamente nos últimos anos, especialmente entre os jovens. No entanto, ainda é uma língua minoritária, como são o francês e o italiano. Outras línguas incluem português e o “portuñol” (uma mistura de espanhol e português). Ambos são falados nas regiões norte, perto da fronteira brasileira. O Uruguai é o único país não lusófono, em que o ensino da língua portuguesa é obrigatório. O português é ensinado a partir do 6º ano de escolaridade. As línguas indígenas são pouco presentes no Uruguai.

Apesar dos aluguéis não serem tão caros, é normalmente necessário que a pessoa tenha uma outra propriedade para servir de garantia para o contrato, ou um depósito, algo que muitos não conseguem pagar. A primeira condição torna o aluguel especialmente difícil para os setores menos favorecidos da população. De acordo com o INE, 23,3% da população vive em lugares que não são nem deles nem são alugados. Alguns deles são casas construídas propriamente, enquanto outros são construções precárias construídas ilegalmente em terras públicas ou povoadas ao redor das cidades. Assim, novas comunidades inteiras foram criadas nas últimas décadas. Elas são chamadas de “*Asentamientos*”. O fenômeno é similar às “*Favelas*” no Brasil, “*Villas Miseria*” na Argentina, “*Barrios*” na Venezuela, “*Invasiones*” na Colômbia, “*Arrabales*” na Espanha, “*Poblaciones Callampa*” no Chile, ou “*Jacales*” no México.

A educação no Uruguai é obrigatória por um total de nove anos, começando na educação primária, e é gratuita da pré-escola até a educação superior. Enquanto o índice de matrículas indica certo nível de comprometimento com a educação, esse valor nem sempre reflete a participação das crianças na escola.

Como a Argentina, o Uruguai tem cultura marcadamente europeia, com características parecidas na linguagem e nos costumes. Ao contrário de muitos países da América do Sul, a influência indígena é extremamente distante. As tradições gaúchas têm grande importância no folclore de ambos os países. A taxa de analfabetismo é quase nula e a imprensa é livre e atuante. São inúmeras as instituições culturais, públicas e privadas, sobretudo em Montevideu.

Um expoente de destaque da arte afro-uruguaia é o pintor abstracto e escultor Carlos Páez Vilaró. Ele usou influências de Timbuktu e Mykonos para criar sua obra mais conhecida: Casapueblo. Sua casa, hotel e ateliê perto de Punta del Este, Casapueblo é uma “escultura habitável” e atrai milhares de visitantes de todo o mundo. No século XIX, o pintor Juan Manuel Blanes, cujas obras retratam fatos históricos, foi o primeiro artista uruguaio a obter o reconhecimento generalizado. O pós-impressionista pintor uruguaio Pedro Figari alcançou renome internacional por seus estudos de indivíduos em Montevideo e do campo. Combinando elementos da arte e da natureza, o trabalho do arquitecto paisagista Leandro Silva Delgado também ganhou destaque internacional.

O Uruguai tem uma indústria cinematográfica pequena, mas crescente, e filmes como “*Whisky*” de Juan Pablo Rebella e Stoll Pablo (2004), *Los días* de Marcelo Bertalmío (2000) e *Paisito* de Ana Díez (2008), ganharam honras internacionais.

O Uruguai tem muita tradição em desportos como futebol, basquete, rugby, atletismo, ciclismo e hóquei, e seus atletas são conhecidos como os *Celestes*.

A Seleção Uruguaia de Futebol foi campeã da Copa do Mundo de Futebol em 1930 e 1950 e campeã olímpica em 1924 e 1928 além de ser a maior vencedora da Copa América junto com a Argentina com 14 títulos.

As maiores equipes do país são o Club Nacional de Football e o Club Atlético Peñarol, que juntos somam oito títulos da Copa Libertadores da América (fazendo do Uruguai o terceiro maior vencedor dessa competição), com três e cinco títulos respectivamente. Além disso, ambos os clubes, sediados em Montevideu, venceram o Campeonato Mundial Interclubes três vezes cada.

A Seleção Uruguaia de Rugby está entre as 20 melhores do mundo e é a segunda melhor da América Latina, sendo superada apenas pela da Argentina.

A componente econômica

O Uruguai é um dos países mais economicamente desenvolvidos da América do Sul, com um dos maiores PIB per capita, em 52º lugar no índice de qualidade de vida (2010) e o 1º em qualidade de vida/desenvolvimento humano na América Latina, quando a desigualdade é considerada.

Segundo dados publicados pelas Nações Unidas o índice Gini do Uruguai em 2003 era de 0,449. Uma pontuação de 1,000 nessa escala significaria um

estado de máxima desigualdade entre classes sociais, e uma pontuação de 0,000 representaria uma distribuição igual da riqueza.

Um recente relatório usou dois indicadores para estimar o número de pessoas vivendo em estado de pobreza no país. Esses indicadores são a “linha de indigência” (o salário da família não é o suficiente para o consumo básico de alimentos) e a “linha da pobreza” (o salário da família não é o suficiente para o consumo básico de alimentos, de roupas, saúde e transporte). Os números obtidos dependem da metodologia usada, o relatório citado usa três diferentes métodos. De acordo com um proposto pelo Regional Workshop sobre medição de pobreza em 1996, que produziu os maiores valores dentre os três, o resultado para o primeiro quarto de 2006 foi: 3,01% da população abaixo da linha de indigência e 18% da população abaixo da linha de pobreza. O relatório mostra que os indicadores estão melhorando conforme o país se recupera da última crise em 2002; mas, em 2004 o indicador de pobreza atingiu o valor mais alto de todos os tempos. O salário médio da mulher, em 2002, no Uruguai, equivalia a 71,8% do salário do homem da mesma atividade. O salário médio dos descendentes africanos equivalia a 65% dos descendentes europeus.

A economia do Uruguai depende fortemente do comércio, particularmente das exportações agrícolas, deixando o país vulnerável às flutuações nos preços das *commodities*. Faremos uma detalhada análise das relações comerciais do Uruguai mais adiante.

Após uma média de crescimento de 5% ao ano no período de 1996-1998, entre 1999-2001, a economia uruguaia sofreu, nos anos que se seguiram, menor demanda da Argentina e do Brasil, que combinados respondem por quase metade das exportações do Uruguai. Isto levou à queda na taxa de crescimento do país. Apesar da gravidade dos choques do comércio, os indicadores financeiros do Uruguai se mantiveram mais estáveis do que os de seus vizinhos, um reflexo de sua sólida reputação entre os investidores e do seu grau de investimento soberano. Contudo, o pior desempenho econômico teve um papel na opinião pública, que se colocou contra as políticas econômicas de livre mercado adotadas pelas administrações anteriores, na década de 1990. Isto levou à rejeição popular das propostas de privatização da empresa estatal de petróleo, em 2003 e da empresa estatal de água, em 2004.

O governo da *Frente Amplio* comprometeu-se a continuar os pagamentos da dívida externa do Uruguai e também prometeu realizar

um plano de emergência para atacar os problemas generalizados da pobreza e do desemprego. Em maio de 2008, a taxa de desemprego ficou abaixo 7,2%. Em outubro de 2009, a taxa de desemprego foi de 6,4 por cento. O governo da Frente Ampla tem feito pagamentos contínuos da dívida externa do Uruguai e lançou um plano de emergência para atacar os problemas generalizados da pobreza e do desemprego. A economia cresceu a uma taxa anual de 6,7% durante o período 2004-2008. Os mercados de exportações do Uruguai foram diversificados, como veremos, buscando reduzir a dependência de Argentina e Brasil. A pobreza foi reduzida de 33% em 2002 para 21,7% em julho de 2008, enquanto a pobreza extrema caiu de 3,3% para 1,7%, no mesmo período.

Entre os anos de 2007 e 2009 o Uruguai foi o único país das Américas que passou por uma recessão econômica técnica (dois trimestres consecutivos de retração). Em outubro de 2010, a taxa de desemprego caiu para 6,2%, provocando um aumento nas pressões inflacionárias, embora o PIB do Uruguai tenha crescido 10,4% no primeiro semestre de 2010. De acordo com estimativas do FMI, o Uruguai teve um crescimento do PIB real entre 8% e 8,5% em 2010, que deve ser seguido por 5% de crescimento em 2011 e 4% nos anos subsequentes. A dívida bruta do setor público contraiu no segundo trimestre de 2010, depois de cinco períodos consecutivos de crescimento sustentado e atingiu 21,885 bilhões de dólares, equivalente a 59,5% do PIB.

Nos anos recentes, o Uruguai passou a dedicar-se ao desenvolvimento do uso comercial de tecnologias e se tornou o primeiro exportador de *software* da América Latina. Em 2005, o Uruguai foi o maior exportador de *software* na América do Sul.

A agricultura desempenha uma parte importante da história do Uruguai e da identidade nacional até meados do século XX, quando o país inteiro era por vezes comparado a uma única grande *estancia* (propriedade agrícola), centrada em torno de Montevidéu, onde a riqueza gerada no interior do país era gasta, em seu centro administrativo.

Hoje, a agricultura contribui com parcela substantiva do PIB do país e ainda é a principal geradora de divisas estrangeiras, colocando Uruguai, em linha com outros exportadores agrícolas como Brasil, Canadá e Nova Zelândia. O Uruguai é um membro do Grupo Cairns de exportadores de produtos agrícolas. A agricultura do Uruguai tem entradas relativamente baixas de trabalho, tecnologia e capital em comparação com outros países

semelhantes, o que resulta em rendimentos relativamente baixos por hectare, mas, isto também abre as portas para o Uruguai comercializar os seus produtos como “natural” ou “orgânico”.

Estâncias turísticas desenvolveram-se recentemente, mostrando a cultura gaúcha do Uruguai, fazendas históricas, e recursos naturais.

Quanto a aspectos da infraestrutura destaca-se o porto de Montevideu, que transporta mais de 1,1 milhão de contêineres por ano, sendo este o terminal de contêineres mais avançado da América do Sul. Seu cais pode lidar com navios de grande porte. Nove guindastes permitem de 8 a 10 movimentos por hora. O porto de Nueva Palmira é um ponto importante de transferência de mercadorias regionais e ambos têm terminais privados e administrados pelo governo.

O Aeroporto Internacional de Carrasco, desenhado pelo arquitecto Rafael Viñoly com um investimento de 165 milhões de dólares, foi reinaugurado em 2009. O aeroporto pode lidar com até 4,5 milhões de passageiros por ano. PLUNA é a principal companhia aérea do Uruguai e está sediada no Aeroporto de Carrasco. O Aeroporto de Laguna del Sauce, localizado a 15 km de Punta del Este, foi remodelado em 1997 e as pistas foram renovados através de uma concessão do investimento privado.

A *Administración de Ferrocarriles del Estado* é o órgão autónomo encarregado de transporte ferroviário e da manutenção da rede ferroviária. O Uruguai tem cerca de 1.200 km de trilhos operacionais. Até 1947, cerca de 90% do sistema ferroviário era de propriedade britânica. Em 1949, o governo nacionalizou as ferrovias, juntamente com os bondes eléctricos e empresas de distribuição de água. No entanto, em 1985 o “Plano Nacional de Transportes” sugeriu que trens de passageiros eram demasiados caros para reparar e manter. Trens de carga continuaram para cargas de mais de 120 toneladas, mas o transporte de ônibus se tornou a alternativa “econômica” para viajantes. O último trem de passageiro passou em Montevideu em 2 de janeiro de 1988.

Rodovias asfaltadas ligam Montevideu a outros centros urbanos do país, as principais estradas conduzem à fronteira e cidades vizinhas. Numerosas vias não pavimentadas conectam fazendas e pequenas cidades. O comércio internacional aumentou consideravelmente desde a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) na década de 1990.

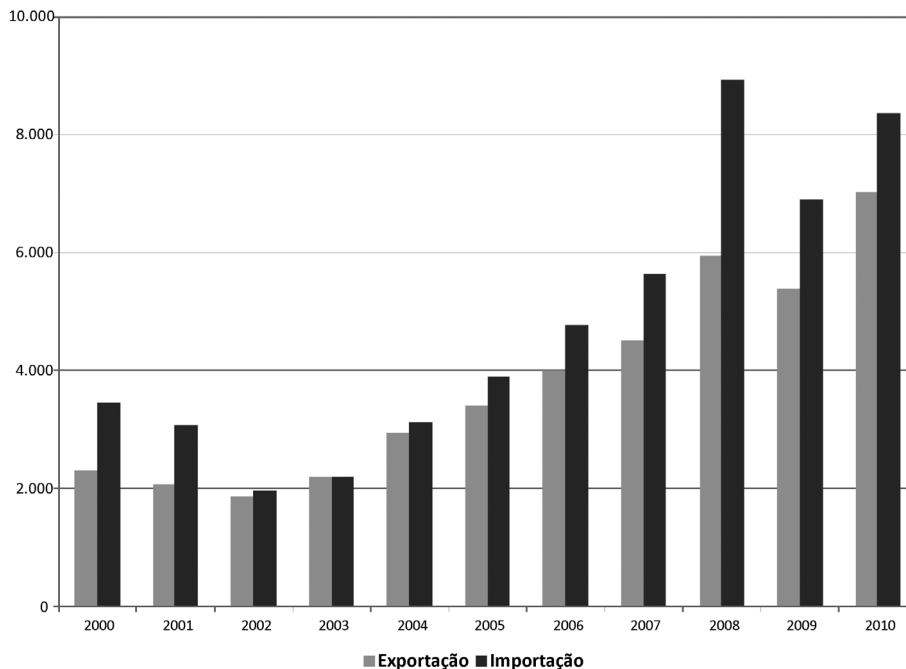
Hoje, a maior parte do transporte de cargas domésticas, de serviços a passageiros, é feito por estradas de rodagem, em vez de trens.

Evolução do Comércio Uruguaio de 2000 a 2010

A questão comercial externa do Uruguai merece uma análise detalhada pela importância que tem para o país. O gráfico abaixo mostra a evolução do comércio externo uruguaio desde 2000. Nota-se que o Uruguai iniciou a década passada com grande queda em seu comércio exterior. Esta queda teve seu piso no ano de 2002, quando o comércio exterior uruguaio foi de apenas US\$ 3,82 bilhões. Entre 2000 e 2002, o comércio uruguaio decresceu 33,6%. Todavia, esta queda generalizada teve alguns efeitos positivos sobre a balança comercial uruguaia, já que esta se deu de forma mais acentuada nas importações (43%) que nas exportações (19%). Desta forma, a baixa do comércio externo uruguaio representou um alívio temporário para um problema estrutural de seu comércio exterior: o constante déficit no saldo da balança comercial. Portanto, a redução do comércio externo uruguaio foi acompanhada da queda de seu déficit comercial. De 2000 a 2002, o déficit comercial uruguaio se reduziu de US\$ 1,16 bilhão para 102 milhões.

No ano seguinte, devido à recuperação mais rápida das exportações, em relação às importações, o Uruguai teve um pequeno superávit comercial de US\$ 16,3 milhões, o único no período analisado. Já em 2004, o comércio uruguaio retomou sua tendência deficitária (devido ao crescimento explosivo das importações, 42%) apresentando um déficit da ordem dos US\$ 189 milhões. Desde então, o déficit comercial do Uruguai tem crescido constantemente. Alcançando US\$2,98 bilhões em 2008, valor 16 vezes maior que o registrado em 2004.

Evolução do Comércio Exterior Uruguaio - 2000 a 2010 em milhões de US\$



Fonte: FEDERASUR, com dados da CEPAL e MDIC.

Verifica-se que o comércio externo uruguaio quase triplicou no período de 2000 a 2010. Este passou de US\$ 5,7 bilhões para US\$ 15,3 bilhões. Neste comércio as exportações tiveram um crescimento percentual maior que as importações. A expansão do comércio uruguaio se deu com o acúmulo de déficits crescentes. Após uma queda acentuada em 2009, de mais de 2,5 bilhões, a corrente de comércio externo uruguaio voltou a bater recordes em 2010. No entanto, a crise de 2009 trouxe algumas mudanças para o comércio uruguaio. Em 2008 o crescimento acelerado do comércio foi puxado principalmente pelas importações, que alcançaram US\$ 8 bilhões. A crise financeira de 2009 resultou em uma queda expressiva das importações, enquanto as exportações uruguaias sofreram uma queda moderada. Este se combinou com o crescimento das exportações em 2010, resultando, neste ano, em uma redução significativa do déficit comercial em relação a 2008.

O Uruguai também apresenta grandes déficits em seu comércio com a região sul-americana. Em 2010, este déficit foi de US\$ 1,28 bilhão. O resultado, em grande parte, foi consequência de seu comércio com os principais parceiros comerciais, Brasil e Argentina na região. Podemos incluir neste grupo a Venezuela, quinto maior parceiro comercial do Uruguai, com o qual o país platino teve um déficit, em 2010, de US\$ 503 milhões.

Essa situação parece ser uma característica geral da inserção comercial uruguaia. O país apresenta grandes déficits comerciais com os seus principais parceiros comerciais – a exclusão da União Europeia e Rússia – que é descontado com pequenos superávits com parceiros menores.

O quadro abaixo apresenta o comércio uruguaio, em 2010, dividido por países, com detalhamento para os países da América do Sul. O quadro ressalta a importância da América do Sul, principalmente do MERCOSUL, no comércio uruguaio. Esta participação não se dá apenas pelo saldo comercial, mas em todos os âmbitos do comércio.

Comércio Exterior Uruguaio, em 2010, por países (em US\$ 1.000)

País	Exportação	Importação	Saldo	Corrente de Comércio
Argentina	515.933	1.424.413	-908.481	1.940.346
Paraguai	163.288	63.712	99.575	227.000
Brasil	1.484.854	1.556.100	-71.246	3.040.954
MERCOSUL	2.164.074	3.044.226	-880.152	5.208.300
Bolívia	23.198	7.139	16.059	30.337
Chile	127.028	120.368	6.660	247.396
Colômbia	20.354	10.145	10.209	30.499
Equador	15.270	10.440	4.831	25.710
Peru	67.010	18.271	48.738	85.281
Venezuela	253.019	757.015	-503.996	1.010.034
América do Sul	2.689.064	3.978.615	-1.289.551	6.667.679
Estados Unidos	207.384	692.673	-485.289	900.057
China	381.157	1.131.223	-750.065	1.512.380
União Europeia	1.022.978	1.020.057	2.921	2.043.035
Rússia	363.896	347.231	16.665	711.127
Total	7.029.515	8.359.620	-1.330.105	15.389.135

Fonte: FEDERASUR, com dados do MDIC.

Conforme pode ser visto, a Venezuela também tem grande importância para o comércio uruguaio. Esta informação demonstra a grande importância que a entrada da Venezuela no MERCOSUL teria para o comércio uruguaio. Com a efetivação da entrada da Venezuela no MERCOSUL, a participação do bloco regional no comércio uruguaio, que já é de quase 33%, saltaria para 40% de todo o comércio que o Uruguai realiza com o mundo.

O Brasil é o principal parceiro comercial do Uruguai. Este país se destaca principalmente pela sua participação na absorção das exportações uruguaias. Aproximadamente 21% de todas as vendas externas do Uruguai são destinadas ao Brasil. Outro mercado que vem crescendo em importância para as exportações uruguaias é a União Europeia. As vendas para o bloco econômico europeu cresceram continuamente desde 2000 e em 2010 já correspondem a 14% do total das exportações uruguaias. Nas importações a participação brasileira é um pouco menor. Ainda assim, o Brasil é o país que mais vende para o Uruguai. Até 2009, esta posição era ocupada pela Argentina.

O comércio com a Argentina era o segundo maior, em valor, para o Uruguai, e apesar de não ter grande participação nas exportações uruguaias, a Argentina respondia por mais de 17% das importações. Porém, em 2010, a Argentina perdeu espaço no comércio uruguaio. A diminuição das importações uruguaias vindas da Argentina resultou em uma leve queda no comércio entre estes países. A isso se somou o comportamento oscilante das exportações uruguaias para a Argentina, que haviam apresentado uma queda drástica no início do período em análise, seguidas de pequenas recuperações nos anos posteriores. Assim, a União Europeia passou a Argentina, sendo hoje o segundo maior parceiro comercial do Uruguai. O comércio externo uruguaio na última década vem consolidando um padrão bem determinado de inserção comercial. Este se caracteriza pelo aumento do peso dos produtos alimentícios na pauta de exportação, enquanto as importações têm se concentrado nos produtos energéticos e máquinas e equipamentos, em detrimento da indústria automobilística.

Em 2009, os alimentos representaram mais da metade de todas as exportações uruguaias. Dentre os 15 primeiros produtos de exportação uruguaios apenas cinco não são produtos alimentícios. Estes produtos apresentaram grande crescimento desde 2000, mais que triplicando o valor exportado, à exceção do trigo, que já foi um grande produto de exportação do Uruguai e teve um grande declínio nos anos de 2001 a 2003.

Principais produtos do Comércio Externo Uruguaio Em mil US\$ e %

	Exportação	2009	%	Importação	2009	%
	TOTAL	5.385.391	100	TOTAL	6.905.594	100
1	Carne de ganado vacuno, fresca, refrigerada o congelada	952.386	17,68	Petróleos crudos	815.668	11,81
2	Soya (excepto la harina fina y gruesa)	455.774	8,46	Distillate fuels (aceites combustibles destilados)	342.203	4,96
3	Arroz abrillantado o pulido, pero sin otra elaboración (incluso arroz quebrado)	378.295	7,02	Electricidad	262.988	3,81
4	Trigo (incluso escanda) y comuña sin moler	260.456	4,84	Vehículos automotores, montados o sin montar, para pasajeros (que no sean ni autobuses ni vehículos para usos especiales)	191.824	2,78
5	Troncos para aserrar y hacer chapas en bruto-no coníferas	195.640	3,63	Fuel oil (residual)	149.739	2,17
6	Malta (incluso la harina de malta)	173.392	3,22	Aparatos eléctricos para telefonía y telegrafía alámbricas	145.391	2,11
7	Cueros de otros bovinos y pieles de equinos, curtidos	161.578	3,00	Camiones y camionetas (incluso coches ambulancias, etc.), montados o sin montar	127.136	1,84
8	Leche y crema (incluso sueros de mantequilla, leche descremada y crema agria), desecadas (en forma sólida, como pastillas o polvo)	156.649	2,91	Productos de polimerización y copolimerización (v.g., polietileno, poliestireno, derivados polivinílicos, etc., resinas de cumarona-indeno)	121.764	1,76
9	Pescado fresco, refrigerado o congelado	151.343	2,81	Máquinas de estadística que calculan a base de tarjetas perforadas o cintas	120.970	1,75
10	Artículos de materias plásticas artificiales, n.e.p.	136.780	2,54	Productos de condensación, policondensación y poliadición (v.g., fenoplastos, aminoplastos, resinas alídicas, poliésteres alílicos y demás poliésteres no saturados, siliconas)	112.838	1,63
11	Queso y cuajada	130.186	2,42	Insecticidas, fungicidas y desinfectantes (incluso los preparados para el ganado lanar y vacuno) y preparados similares	107.297	1,55
12	Tapas de lana	99.880	1,85	Otras partes para vehículos automotores, salvo motocicletas	107.116	1,55
13	Medicamentos	83.871	1,56	Artículos de materias plásticas artificiales, n.e.p.	101.324	1,47
14	Arroz con cáscara o descascarado, pero sin mayor elaboración	82.922	1,54	Medicamentos	95.628	1,38
15	Carne de ganado ovino y caprino, fresca, refrigerada o congelada	81.655	1,52	Máquinas generadores eléctricas	90.571	1,31

Fonte: FEDERASUR, com dados da CEPAL.

Neste comércio, se destacam: a carne de gado bovino, que se tornou o principal produto de exportação do Uruguai; a soja, cuja exportação foi de US\$ 1,5 milhão em 2001 e em 2009 já alcançou US\$ 455 milhões; e arroz, cujas exportações cresceram mais que três vezes. Outros produtos que se destacam nas exportações uruguaias são o malte, leite e pescado fresco.

Nas importações os principais produtos em 2009 foram petróleo, óleos destilados, combustíveis e eletricidade. Também compõe as importações energéticas do Uruguai o 'Fuel Oil (residual)', como o quinto produto mais importado neste ano. Estes quatro produtos representavam, em 2001, 7% da pauta de importação uruguaia e, em 2009, representaram 22%. Ressalta-se que as importações petrolíferas sempre tiveram grande participação na pauta

uruguaia. No entanto, apesar do grande valor e peso do petróleo nas importações uruguaias, a expansão das importações energéticas se deveu principalmente aos outros tipos de produtos desta categoria, que apresentaram crescimento explosivo a partir de 2005. Já que, as importações de petróleo mantiveram a mesma participação do início da década, 11%. Outros produtos de destaque na pauta de importação uruguaia são os aparelhos para telefonia celular e produtos químicos, principalmente fertilizantes, fungicidas e desinfetantes utilizados na indústria pecuária.

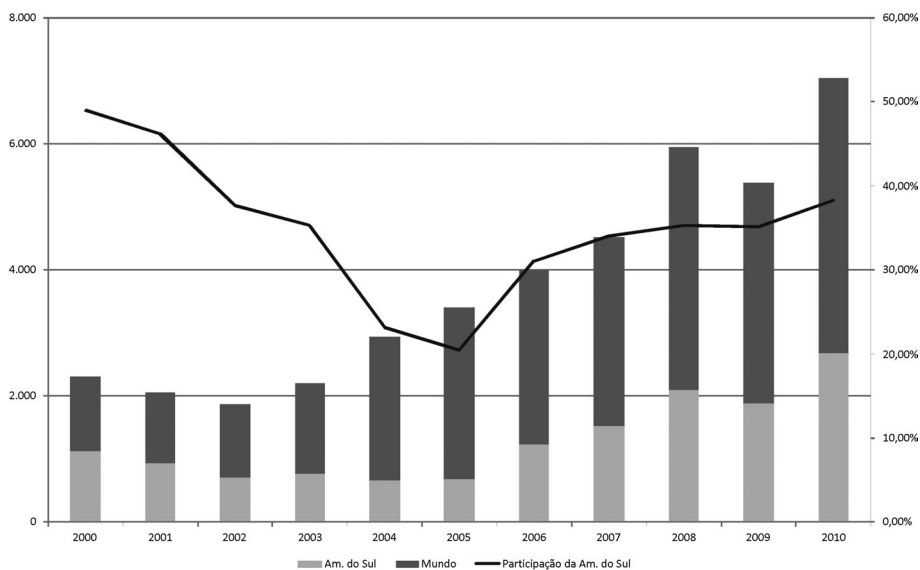
Por outro lado, produtos tradicionais de importação uruguaia, como os relacionados à indústria automobilística, perderam espaço considerável na pauta uruguaia. Destaca-se a instabilidade e queda na importação de partes para veículos automotores. Processo parecido ocorre com a importação de medicamentos, que já foi um dos principais produtos importados pelo Uruguai e, no período apresentou apenas um pequeno crescimento no valor importado.

De uma forma geral, o Uruguai apresenta menor concentração na origem de suas importações, em contraste com a grande presença do Brasil e União Europeia em suas exportações. Com isso, os espaços citados acima apresentam saldos comerciais equilibrados com o Uruguai, em relação ao volume do comércio entre esses países, enquanto com outros grandes parceiros comerciais o Uruguai acumula grandes déficits.

A Rússia é outro país no qual o Uruguai apresentou saldos positivos no comércio em 2010. No entanto, o valor comercializado entre estes países é bem menor que os casos anteriormente citados. Após o Brasil e União Europeia, os principais parceiros comerciais do Uruguai são, respectivamente, Argentina, China, Venezuela, Estados Unidos e Rússia. A União Europeia e Rússia representam os únicos grandes parceiros comerciais do Uruguai, onde este país foi superavitário no comércio em 2010.

Em 2009, o Uruguai foi uma das economias com maior índice de regionalização em seu comércio externo, atrás apenas do Paraguai, Bolívia e Argentina. Mais de 35% de suas exportações são destinadas aos mercados da região sul-americana. Nas importações a participação dos fornecedores regionais aumenta, passando a 54%. Esta é a economia onde a região tem maior índice de participação na pauta de importações. Este percentual sofreu alterações durante o período de 200 a 2009.

Exportações Uruguaias para a América do Sul e para o resto do mundo, 2000-2010 – Em milhão de US\$ e %



Fonte: FEDERASUR, com dados da CEPAL e MDIC.

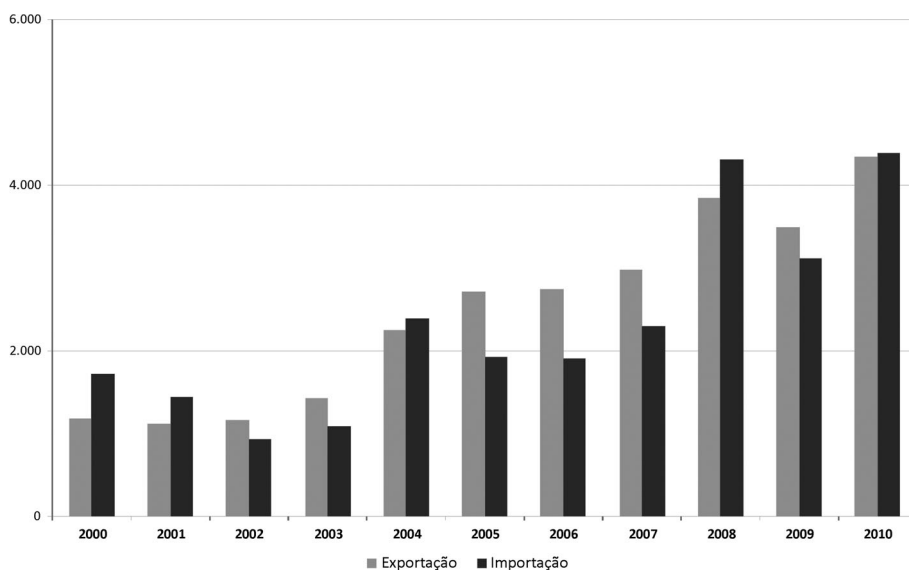
A evolução do comércio uruguaio no período apresentou uma tendência ao aumento da participação do comércio extrarregional. Este foi sentido principalmente nas exportações uruguaias, enquanto nas importações esse índice ficou relativamente estável.

Os gráficos adiante detalham as exportações uruguaias para a América do Sul e para o resto do mundo, destacando o percentual de participação da região nas exportações uruguaias.

O comércio do Uruguai com os países fora da região cresceu no período US\$ 5,8 bilhões de 2000 a 2010. Conforme o gráfico adiante, as exportações uruguaias tiveram um crescimento quase contínuo no período, algo que se acentua após 2003. A grande exceção é o ano de 2009, resultado da crise financeira mundial. As importações uruguaias seguiram tendência geral de queda até 2002 e retomaram o crescimento em 2003 e 2004. Até o ano de 2007, as importações uruguaias apresentaram comportamento oscilante, que coincidiu com um saldo positivo no comércio do Uruguai. No ano de 2008, o crescimento expansivo do comércio uruguaio resultou em grande déficit

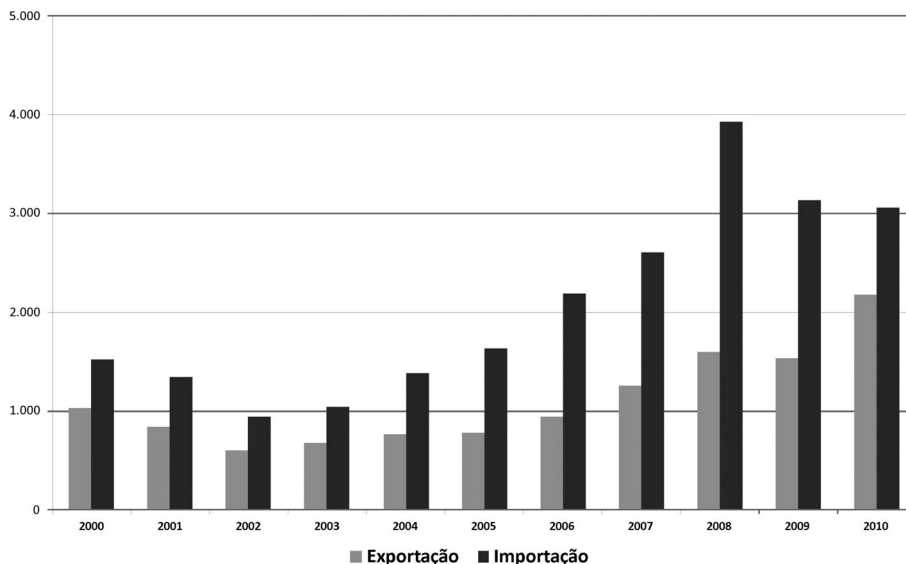
comercial, que foi compensado pela grande queda das importações em 2009. No entanto, já em 2010 a recuperação do comércio trouxe novamente o déficit comercial, com o crescimento das importações superando as exportações. No período, somente o comércio com a China teve um incremento de US\$ 1,4 bilhão no período. Com a União Europeia o crescimento do comércio foi de US\$ 1,03 bilhão. Por outro lado, como veremos na América do Sul, o comércio do Uruguai cresceu 3,7 bilhões: com o Brasil o comércio cresceu US\$ 1,8 bilhão; com a Venezuela US\$ 884 milhões; e com a Argentina o crescimento foi de US\$ 693 milhões.

Evolução do Comércio Exterior Uruguai, excluindo a América do Sul - 2000 a 2010



Fonte: FEDERASUR, com dados da CEPAL e MDIC.

Evolução do Comércio Externo Uruguaio com o MERCOSUL 2000 a 2010 (Em milhões de US\$)



Fonte: FEDERASUR, com dados da CEPAL e MDIC.

O gráfico acima mostra como as exportações uruguaias para o MERCOSUL tiveram uma tendência de queda até 2005, enquanto nas exportações para o resto do mundo a tendência de queda, como vimos, durou menos, até 2002. Também se destaca como, nos anos seguintes, a expansão das exportações para o resto do mundo foi mais intensa que as exportações regionais. Este movimento se expressa na queda expressiva na participação da América do Sul, até 2005. Posteriormente, houve uma leve recuperação deste índice. Porém, somente em 2010 as exportações uruguaias para a região apresentaram um crescimento significativo, elevando esse percentual.

Já a partir de 2003, seguindo novamente a tendência do comércio mundial, as trocas do Uruguai com o MERCOSUL voltaram a crescer puxadas principalmente pelas importações, que triplicaram de 2003 a 2009, enquanto as exportações cresceram pouco mais que o dobro, no mesmo período. Em 2010, assistimos uma tendência contrária no comércio uruguaio, onde as importações sofreram leve queda e as exportações tiveram grande crescimento,

resultando em grande expansão do comércio total com diminuição do déficit comercial.

Resumindo, o MERCOSUL corresponde à grande parte do comércio externo uruguaio. Seguindo a tendência do resto do mundo, o comércio do Uruguai com o MERCOSUL sofreu grande queda entre 2000 e 2002. No entanto, no comércio com o mundo a queda foi sentida principalmente nas importações, que levou a uma grande melhora no saldo comercial uruguaio. No comércio com o MERCOSUL a baixa foi proporcional nas exportações e importações. Como as importações apresentavam maior valor absoluto, a queda proporcional nas duas cifras resultou em uma pequena melhora no déficit comercial uruguaio.

Dois tendências, ambas nefastas, marcam a retomada do comércio do Uruguai com o MERCOSUL a partir de 2003, indo até 2010: o crescimento explosivo dos déficits comerciais e a menor participação do bloco até 2009 neste comércio. O déficit comercial uruguaio com o MERCOSUL cresceu de US\$ 368 milhões para US\$ 1,6 bilhão. A situação deficitária do Uruguai com o MERCOSUL é de tal ordem, que em vários anos o déficit com o bloco econômico foi maior que o déficit global de comércio. Assim, o Uruguai tem déficit com o MERCOSUL, que é descontado com um superávit com outros parceiros, incluindo alguns parceiros comerciais menores na América do Sul e a União Europeia.

Desta forma, o MERCOSUL não tem resultado em uma melhora na condição exportadora do Uruguai. Este fato reforçou a segunda tendência apresentada, a diminuição da participação do MERCOSUL no comércio uruguaio. Esta segunda tendência é similar à queda da participação da América do Sul no comércio uruguaio, já analisada, pois o MERCOSUL responde por grande parte do comércio uruguaio com a América do Sul. No âmbito exclusivo da integração comercial isto justifica as críticas que os sócios maiores do MERCOSUL não estão desempenhando seu papel de promotor do crescimento econômico dos sócios menores e na redução das assimetrias comerciais.

Olhando os próximos vinte anos

As condicionantes apresentadas podem ser elementos utilizados na prospecção da situação uruguaia para os próximos vinte anos. Estas condicionantes têm diferentes graus de rigidez. Vão desde uma quase

impossibilidade de mutação, ou seja, de uma quase rigidez absoluta, como é o caso da condicionante histórica, já que é muito difícil que neste período a história do Uruguai venha a ser reescrita; até uma possível alteração na condicionante econômica, em decorrência das consequências da crise atual da economia mundial e de seus desdobramentos.

A condicionante geográfica abre espaço, na sua vertente política, para uma possível, mas improvável – no período em análise – perda de soberania do Uruguai, pela sua incorporação ao projeto maior de constituição de um único estado na América do Sul. Caso isto viesse a acontecer, as implicações para a população uruguaia seriam de toda a ordem e sua análise mereceria um aprofundamento, que foge a este texto.

Como foi observada, a condicionante antropológica é passível de alterações em decorrência dos fluxos migratórios. A tendência atual é de que se mantenha, nos próximos vinte anos, a inflexão recentemente observada, ou seja, o Uruguai volte a ser receptor de fluxo populacional. Além da volta de uruguaio, que se estabeleceram em outras partes do mundo, é possível a vinda de novas correntes imigratórias europeias mediterrâneas para o Uruguai. Isto poderia modificar a atual situação antropológica acima descrita, contudo, se o fizesse, essas mudanças não seriam capazes de alterar seus grandes traços.

Quanto ao aspecto econômico o Uruguai caminha por intensificar sua busca de se transformar em um espaço que privilegia o campo tecnológico, algo que nos próximos vinte anos, poderá lhe render alguns frutos, em espaços bem delimitados. Mas, por questões de escala, será incapaz de retirar o Uruguai da sua vocação de país agrícola.

O Uruguai tem de ter especial atenção, nos próximos vinte anos, a presença da China. Seu uso como plataforma de exportação ou espaço de *maquiagem* pelos chineses pode representar um retrocesso na condução de sua inserção na região. O mesmo se dá com a presença americana, visto que os dados de comércio do Uruguai com aquele país não justificam nenhum acordo preferencial com os EUA.

A União Europeia, a Rússia e os mercados asiáticos são mercados em expansão nos próximos vinte anos, o que deve sugerir que o Uruguai continue explorando as oportunidades que esses mercados possam vir a proporcionar.

Contudo, a questão central a ser buscada, nos próximos vinte anos, nas relações comerciais do Uruguai diz respeito ao seu posicionamento no âmbito do MERCOSUL.

O ingresso próximo da Venezuela tende a agravar o já expressivo déficit comercial do Uruguai com os países do bloco. O Uruguai deve aproveitar o fato de que sua economia não é capaz de promover grandes desequilíbrios nos demais parceiros e buscar equilibrar sua relação comercial no bloco. Se for possível deverá construir uma relação com a Argentina similar a existente, hoje, com o Brasil. Se isto for alcançado grande parte da questão estará solucionada.

Sugere-se, para tanto, a busca da construção estruturada de cadeias produtivas, onde as vantagens competitivas uruguaias se explicitem como foi o caso do malte, com o Brasil. Dentro do conceito das cadeias produtivas o espaço vinculado ao setor eletroeletrônico parece ser o mais atrativo setor industrial a ser fomentado na economia uruguaia.

A Venezuela tem todas as condições de ser uma economia suplementar ao Uruguai. Um esforço preferencial deve ser dedicado, em especial pela indústria alimentícia uruguaia, a este país.

Diferentemente do que se comenta em alguns periódicos do Uruguai, o sucesso do Uruguai, nos próximos vinte anos, está muito vinculado ao êxito do MERCOSUL. Nunca deve ser esquecido que o Uruguai, dos países do bloco, é um dos mais apartados das rotas centrais do comércio mundial.

Referências

www.uruguayxxi.gub.uy/innovaportal/v/22/1/innova.front/perfil_del_uruguay

Ranking do IDH 2010. PNUD. Página visitada em 4 de novembro de 2010.

Universo Online – UOL Notícias. *Governo uruguaio torna obrigatório ensino do português*. Página visitada em 2 de abril de 2009.

Uruguay. Encyclopædia Britannica, Inc (2008). Página visitada em 2008-09-02. “*Official name: Oriental Republic of Uruguay*”.

Uruguay. The World Factbook. Central Intelligence Agency. Página visitada em 2008-09-02. “*conventional long form: Oriental Republic of Uruguay*”.

CIA - The World Factbook - Uruguay. Cia.gov. Página visitada em 2008-09-26.

Extended National Household Survey, 2006: Ancestry (pdf) (em Spanish). National Institute of Statistics.

In the most unequal region, Uruguay has highest human development index — *MercoPress*. En.mercopress.com. Página visitada em 12/02/2010.

Transparency International – the global coalition against corruption.

The 2010 Legatum Prosperity Index. Prosperity.com. Página visitada em 02/12/2010.

Living Green: Full Country and City Rankings. Reader's Digest via Internet Archive. Página visitada em 24 de fevereiro de 2011.

> *News > World – Uruguay set to legalize gay civil unions*. SignOnSanDiego.com (29/11/2007). Página visitada em 26/06/2010.

Olivera, Yanina (09/09/2009). *AFP: Uruguay approves Latin America's first gay adoption law*. Google.com. Página visitada em 02/12/2010.

Griggs, Robyn (29/01/2010). *Uruguay Authorizes Industrial Hemp Cultivation*. Naturalhomemagazine.com. Página visitada em 02/12/2010.

<http://business.globaltimes.cn/world/2009-09/468924.html>

<http://www.google.com/wikipedia>

Boletín Meteorológico Mensual – Dirección Nacional de Meteorología. *Records Meteorológicos en el Uruguay*. Página visitada em 2 de abril de 2009. (em espanhol)

Censo 2004. *Instituto Nacional de Estadística de la R.O. del Uruguay*.

Censo 2004. *Instituto Nacional de Estadística de la R.O. del Uruguay*.

Uruguay en Cifras 2009 (I.N.E. Uruguay).

Artículo: “De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX” Autores: Adela Pellegrino, Wanda Cabella, Mariana Paredes, Raquel Pollero y Carmen Varela (archivo word).

[*LA EMIGRACION EN EL URUGUAY ACTUAL ¿EL ULTIMO QUE APAGUE LA LUZ?*. Centro UNESCO de Montevideo 2003.]

Uruguay Passes Civil-Union Law at San Francisco Bay Times (December 6, 2007)

Evolução histórica da população uruguaia.

The World Factbook - Fuente: CIA.

ITALIANI NEL MONDO. Diaspora italiana in cifre. (artículo en idioma italiano)

“*El discutido legado indígena en la sangre de los uruguayos*” de Caterina Notargiovanni. Diario El País. Fecha: 12-04-2007.

Encuesta Continua de Hogares 2008 — Religion. Instituto Nacional de Estadística. Página visitada em 02/12/2010.

Bureau of Western Hemisphere Affairs. *Background Note: Uruguay*. US Department of State. Página visitada em 23 de fevereiro de 2011.

1/0 Technology Corp. – Paul R. Williams, John BUDDAY Running. *Armenian General Benevolent Union – Publications*. Agbu.org. Página visitada em 02/12/2010.

UMM | *Latin American Area Studies – Countries*. Morris.umn.edu (27/08/2009). Página visitada em 26/06/2010.

Religion — Uruguay. Library of Congress Country Studies. Página visitada em 23 de fevereiro de 2011.

O dialeto fronteiriço do Uruguai: origens, investigações e oportunidades. *Espaço acadêmico*, accessed on December 17, 2010.

Governo uruguaio torna obrigatório ensino do português.

MDIC, Brasil.

Ethnologue report for Uruguay. Ethnologue.org. Página visitada em 02/12/2010.

Poverty and Inequality in Uruguay, 2006 (pdf) (em espanhol). National Institute of Statistics.

BADECEL, Cepal.

Work and Poverty (pdf) (em espanhol). National Institute of Statistics.

Study on Race (pdf) (em espanhol). National Institute of Statistics.

Business Guide. Uruguay XXI. Página visitada em 25 de fevereiro de 2011.

Latins' backlash drives off investors. New York Times (23 de fevereiro de 2005). Página visitada em 23 de fevereiro de 2011.

Politics and International Relations Data Bank at the Social Science School at the Universidad de la República (Uruguay). Fcs.edu.uy. Página visitada em 26/06/2010. ^[ligação inativa]

The democratic routine. The Economist (Dec 2nd 2010). Página visitada em 23 de fevereiro de 2011



El “Uruguay internacional” y la región: apuntes históricos y desafíos vigentes

*Gerardo Caetano**

En las últimas décadas ha cambiado de modo radical en perspectiva histórica la pauta de relaciones entre Argentina y Brasil, lo que ha generado la consecuencia lógica de alterar de manera significativa los ejes del equilibrio regional. Ni siquiera Argentina y Brasil han terminado de asumir en su totalidad las variadas repercusiones de su nuevo relacionamiento asociativo, como tampoco lo han podido descifrar desde sus respectivas perspectivas los restantes “Estados frontera” de la región. Mientras Brasil deviene cada vez más en “actor global”, lo que por lo menos reformula el nivel de sus compromisos e intereses en la región, Argentina no parece terminar de acertar en definir sus nuevos niveles de aportes y exigencias en esa nueva relación de bilateralidad con su otrora rival. Más allá de que sobre el punto abundan las generalizaciones de diversa índole, tampoco el MERCOSUR en su conjunto ha afirmado con precisión a nivel de su trayectoria como bloque el impacto de ese nuevo “bilateralismo privilegiado” en el proyecto regional. A ello debe sumársele el que no resulta sencillo imaginar en la práctica modalidades no excluyentes para el despliegue concreto de esa comunicación preferencial argentino-

* Historiador y politólogo. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Coordinador del Observatorio Político, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Investigador Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay.

brasileña. En cualquier caso, la vieja ecuación entre dos “Estados hegemónicos” en competencia y tres “Estados frontera” muy diversos pero con lógicas pendulares más o menos parecidas, ya no resulta vigente en la cuenca del Río de la Plata y tampoco parece haber sido sustituida por una alternativa de nuevos equilibrios eficaz.

En la misma dirección, puede anotarse también una transformación igualmente radical de la matriz tradicional de relacionamiento del Uruguay con sus dos gigantes vecinos. Sin embargo, tampoco los intentos desplegados en esa dirección por el Estado uruguayo han terminado de configurar una respuesta sólida ante los nuevos contextos. Si parece incontrovertible que las tradicionales dialécticas pendulares o el rol de factor principal de equilibrio regional ya no resultan respuestas suficientes y a menudo posibles, no han resultado tan claras las opciones alternativas que se ha buscado ensayar. Si ha quedado una vez más claro que un MERCOSUR sin Uruguay resulta casi impensable por poco creíble, si también se ha reafirmado que el Estado oriental no puede darse el lujo de disputar al mismo tiempo con sus dos gigantes vecinos, las respuestas “soberanistas” de viejo cuño así como las “tentaciones de fuga” en dirección a soñadas asociaciones privilegiadas con las grandes potencias (del tipo de la hipótesis de un eventual TLC con los EEUU como el propuesto en el 2006) cada tanto amagan reaparecer, incluso con impulsos y apoyos desde algunas tiendas no previstas. Todo ello tiene que ver, entre otras cosas, con la no satisfacción de los desafíos planteados por esta nueva situación, piedra angular para cualquier nueva estrategia de política exterior e inserción internacional del Uruguay.

En las páginas que siguen se procurará aportar algunos insumos de perfil historizante para reflexionar sobre esta problemática. Para ello, se trabaja en dos perspectivas: i) en la primera parte se recogen algunos antecedentes históricos anteriores a la historia más reciente del Mercosur, a propósito de las tensiones entre tropismos de conflicto, cooperación e integración en la región; ii) en segundo término y desde una mirada afinada en el observatorio del Uruguay, se perfilan ciertas pautas de análisis para interpelar la vigencia de los desafíos de más “larga duración” en torno al “Uruguay internacional” y sus pautas de inserción en la región y en el mundo.

I. Antecedentes históricos de conflicto, cooperación e integración en el Río de la Plata: notas sobre la región antes del MERCOSUR

Los “Estados frontera” de la Cuenca del Plata: Bolivia, Paraguay y Uruguay. Los “tópicos históricos” del antagonismo y las “marcas de frontera”: evoluciones, semejanzas y diferencias

En términos geográficos pero también históricos, el territorio de la Cuenca del Plata ha presentado un contorno bipolar, en el que se distinguen dos polos hegemónicos, conformados por los grandes Estados de Argentina y Brasil, y una zona de frontera, integrada por los tres “pequeños” países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay). La larga competencia argentino-brasileña por el liderazgo en la región configuró sin duda la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la región por lo menos hasta la década de los ochenta del siglo XX. Por su parte, los restantes “Estados frontera” básicamente pendularon – aunque de manera diversa, como veremos – entre los dos gigantes, cerrada definitivamente la vía aislacionista luego de la ominosa destrucción del Paraguay “originario” en la Guerra de la Triple Alianza.

Sin salida al mar luego de la también condenable Guerra del Pacífico, Bolivia tanto como Paraguay, quedaron en cierto modo convertidos en prisioneros geopolíticos, con las consecuentes severas restricciones de esa situación. Uruguay, en cambio, desde su privilegiada ubicación en la desembocadura del estuario platense, pudo tener otras posibilidades de conexión más allá de la región, aunque su historia, como veremos enseguida, no puede ser entendida sino en relación estrecha, aunque con mayor flexibilidad, al devenir de la región. Aunque de distinta manera, incluso con enfrentamientos bélicos entre sí (Bolivia y Paraguay en la fratricida Guerra del Chaco entre 1932 y 1935), los tres países pequeños de la Cuenca configuraron una marca fronteriza, cuyo apoyo disputaron con fervor los dos “gigantes” de la región para afirmar sus respectivos proyectos y sus aspiraciones de liderazgo.

A este respecto ha señalado con acierto Paulo R. Schilling en uno de sus textos:

La región presenta la siguiente situación: dos países grandes, Brasil y Argentina, con no disimuladas tendencias expansionistas, y tres países chicos (geográfica, demográfica o económicamente chicos): Uruguay, Bolivia y Paraguay. Estos dos

últimos son países mediterráneos, sin salida al mar: “prisioneros geopolíticos” (...). Su liberación depende fundamentalmente de la integración. Uruguay estratégicamente ubicado en la Cuenca del Plata, entre los dos grandes y el océano Atlántico, con posibilidades de construir un superpuerto en La Paloma (para los barcos del futuro), podría tener un papel fundamental en el futuro de la región integrada¹.

Esta dualidad o bipolaridad configuró, y aun configura sin duda, una de las claves para entender los avatares políticos de la región platense a lo largo de su historia. Como veremos en detalle más adelante, la gran mayoría de los conflictos que se desplegaron en la historia de la región tiene que ver con los significados de esta dualidad, en particular con la dialéctica generada por la puja de liderazgo entre los dos Estados hegemónicos y por las acciones restringidas implementadas por los otros tres Estados fronteras, buscando aprovechar la disputa de sus vecinos “gigantes” y afirmar sus intereses y derechos acotados por las visibles asimetrías de la región.

Pasemos revista rápida a varios de esos conflictos y podrá observarse cómo su dilucidación, en particular en los tiempos del largo predominio de la lógica del conflicto en la región, dependió en buena medida de las formas de interrelación que adquirieron en cada caso los dos polos referidos: la libre navegación de los ríos interiores, confirmada a “sangre y fuego” luego de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870); la progresiva formación de los Estados nacionales en el territorio de la Cuenca del Plata, con la delimitación azarosa de sus respectivos límites territoriales²; la resolución del predominio de los ejes transversales o longitudinales. El duelo en suma del predominio de las nacientes (a favor de Portugal primero y de Brasil después, luego de que las conquistaran militarmente, con los *bandeirantes* o el ejército mediante, desde la Colonia hasta el siglo XIX) o de la desembocadura (a favor de la Argentina por obvias razones geográficas); los largos contenciosos en torno al aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de la Cuenca del Plata; las controversias en torno a las formas

¹ Paulo R. Schilling, *El expansionismo brasileño*. México, El Cid Editor, p. 133. Cita tomada de Eliana Zugaib, “*A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil*”. Brasilia, Instituto Rio Branco, 2005, p. 42.

² Sobre este tema, véase muy especialmente Luis Alberto Moniz Bandeira, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires, Editorial Norma, 2004; y del mismo autor *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires, Editorial Norma, 2006.

de manejo de temas como los del cuidado del medio ambiente o el manejo de los recursos hídricos; el diseño de los llamados “corredores de exportación” y la orientación de los “países interiorizados” (Bolivia y Paraguay) hacia el Atlántico o hacia el Pacífico; más allá de las hidrovías de la Cuenca, la ingeniería global y su orientación geopolítica entre el Atlántico y el Pacífico; la controversia más actual respecto a las posibilidades de impulsar proyectos de aprovechamiento y conectividad energéticos a través del petróleo y el gas natural, así como el involucramiento (principalmente de Brasil) en programas de generación de biocombustibles o de vías de energía alternativa; entre otros muchos que podrían citarse.

Si se observa bien, tras todos estos puntos de conflicto subyace el litigio histórico entre las aspiraciones hegemónicas de Argentina y Brasil (precedidas por sus antecesores coloniales, los imperios americanos de España y Portugal). Pero al mismo tiempo, la dilucidación de cada uno de los asuntos planteados depende también de cómo “los grandes” han interactuado en relación con “los pequeños” de la región. Esa interacción pudo asumir la lógica bélica de la conquista militar, como en la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay, en la que la Argentina de Mitre y el Imperio del Brasil de Pedro II actuaron unidos, con la participación como *partiquino* de Uruguay, o en otras en las que el Brasil actuó en forma solitaria con objetivos bien concretos, como por ejemplo, en la conquista de las nacientes de los tres grandes ríos (el Paraná, el Paraguay y el Uruguay) que conforman los tres grandes sistemas hídricos de la Cuenca. En otras ocasiones, como en el período 1930-1980, que muchos autores coinciden en caracterizar como la “era de la geopolítica”, los instrumentos de acción se implementaron a través de iniciativas diplomáticas o negociaciones bilaterales, principalmente referidas al aprovechamiento energético de los ríos internacionales. En esta última etapa, el conflicto entre los Estados hegemónicos se tradujo en la tensión entre bilateralidad versus multilateralidad. Por muchos motivos, desde geográficos hasta políticos e históricos, Brasil tendió claramente a preferir y a defender la primera estrategia, al tiempo que la Argentina, con mucho menos éxito (y también con menos planes estratégicos), se orientó a resistir los embates del gigante norteamericano a través de la reivindicación de los principios de la multilateralidad. También la resolución de esta última tensión tuvo mucho que ver con la actitud que asumieron, en general por separado pese a la poco efectiva experiencia de URUPABOL, los tres Estados frontera a que hemos hecho referencia.

Estados frontera entonces, los tres “pequeños” de la Cuenca sin embargo no vivieron ni gestionaron esa común condición de la misma forma. En primer término, no podían hacerlo tanto por razones geográficas como por motivos de carácter histórico. A Bolivia, sin salida al mar desde 1870, se le podía considerar como “el país menos interesado en la Cuenca del Plata”³, en especial – como veremos enseguida – por la muy escasa atención y las onerosas alternativas que le ofrecieron los “gigantes” de la región, en especial Argentina, para afirmar sus intereses en la zona platense. Por su parte, como bien ha señalado Bernardo Quagliotti de Bellis, la “voz de la historia” imponía a Paraguay y a Uruguay modalidades muy diferentes, casi antagónicas, de actuación en tanto fronteras.

Distinta la estructura y la función históricas, consolidarían en el Paraguay la condición de “marca”, de bastión sitiado y erguido, de frontera cerrada; y, en el Uruguay, prolongación natural de la Banda, tierra de su tierra, un mundo dinámico de relación en el área gaucha, la frontera abierta⁴.

Asimismo, este modo diverso de vivir y actuar desde su condición de Estados frontera también tenía que ver con su posicionamiento tanto estructural como coyuntural con Argentina y Brasil, lo que sin duda fue un factor altamente condicionante de sus iniciativas y proyectos. Sobre este particular y en relación a su conocida Montevideo, había dicho proféticamente Juan Bautista Alberdi en la primera mitad del siglo XIX: “Montevideo tiene en su situación geográfica un doble pecado y es de ser necesario a la integridad del Brasil y a la integridad de la República Argentina. Los dos Estados lo necesitan para complementarse. ¿Por qué motivo? Porque en las orillas de los afluentes del Plata, de que es llave principal el Estado Oriental, están situadas las más bellas provincias argentinas. El resultado de esto es que el Brasil no puede gobernar sus provincias fluviales sin la Banda Oriental; ni Buenos Aires puede dominar las provincias litorales argentinas sin la cooperación de esa Banda Oriental”⁵.

Este último elemento de comunidad y diversidad vuelve necesario un examen de las tendencias políticas que en clave geopolítica desarrollaron por

³ Luis Dallanegra Pedraza, *Situación energética argentina y la Cuenca del Plata* en Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), *Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1983, p. 20.

⁴ Bernardo Quagliotti de Bellis, *Uruguay en la Cuenca del Plata*, en Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), *Los países del Atlántico Sur... etc.* ob. cit. p. 175.

⁵ La cita está tomada de *ibidem*, p. 179.

separado cada uno de estos tres Estados frontera. En cuanto a Paraguay, como bien indica Eliana Zugaib, luego del desastre de la Guerra de la Triple Alianza y una vez repuesto mínimamente, el país buscó pendular entre Brasil y Argentina, en procura de las mejores condiciones para el desarrollo de sus intereses nacionales. En términos geopolíticos, Paraguay tenía una relevancia muy especial para la Argentina, ya que poseía la llave para consolidar el eje longitudinal norte-sur en la Cuenca. Sin embargo, por diversas circunstancias, entre las que cabe resaltar la ausencia de políticas y planes concretos por parte de los gobernantes argentinos, Paraguay terminó inclinándose hacia Brasil.

En el caso de Bolivia, luego de su derrota en la Guerra del Pacífico en 1879 en la que Chile le arrebató la salida al mar, más allá de que este tema central de reivindicación histórica pasó a ser desde entonces el eje principal de su política exterior, también incorporó en varios momentos lógicas pendulares pero en forma diferente a las implementadas por Paraguay. A diferencia de este último, Bolivia no poseía la condición de Paraguay en tanto país llave y decisor último de cuál sería el eje (norte-sur u oeste-este) que predominaría en la región del Cono Sur, al tiempo que tampoco disponía de los recursos hidroeléctricos que le permitieran negociar – con grandes restricciones, en verdad – las grandes obras compartidas con “los grandes” de la región. Todo esto llevaba a Bolivia a una situación de extrema dependencia de Brasil y Argentina. El primero detentaba la llave de salida al alto Paraguay, por el que podría proyectar su producción al sistema Paraná-Plata, pero para esto último el gigante norteamericano seguía teniendo la decisión, ahora no sólo en relación al país del altiplano sino también a Paraguay, pues también poseía los accesos de ambos países a esas vías fluviales. Otra alternativa de acceso al Atlántico para Bolivia era el ferrocarril Santos-Arica, lo que reforzaba el poder brasileño. Por supuesto, otras vías de salida al Atlántico por territorio argentino resultaban muy caras y no encontraban un eco suficiente en una postura más generosa de la Argentina respecto al punto, que se limitó a otorgarle a Bolivia apenas dos zonas francas en sus puertos.

En el caso de Uruguay, debe decirse antes que nada que su condición más significativa a lo largo de toda su historia ha sido precisamente la de ser país frontera. La circunstancia que llevó a su territorio a constituir primero la marca fronteriza entre los dominios portugueses y españoles en la región y luego a perfilarse como “Estado tapón” (“un algodón entre dos cristales”, como más de una vez se ha dicho) entre los “dos grandes”, llevó inicialmente

al Estado oriental fundado en 1830 a practicar en forma persistente una lógica pendular. Sin embargo, rápidamente, como veremos, en virtud de su privilegiada ubicación geográfica en la desembocadura del Río de la Plata y pese a la larga ausencia de un puerto oceánico en las costas de Rocha (que desde hace 150 años se viene invocando como clave estratégica), que sin duda le hubiera dado y le daría muchas más alternativas geopolíticas y comerciales frente a Brasil, Uruguay pudo orientarse en varias ocasiones a cumplir un rol central como factor de equilibrio regional. Como bien señala Luis Dallanegra Pedraza:

El papel de Uruguay se perfila como el de un espacio vital para mantener el “equilibrio” de una integración armónica de la Cuenca del Plata. Para ello, la primera acción debe estar dirigida a lograr una vertebración zonal de su espacio interno, conforme a prioridades establecidas, de acuerdo con sus posibilidades e intereses socio-político-económicos. La planificación de la realidad uruguaya debe tener como base el posibilismo geopolítico de su espacio, buscando la coincidencia con otros procesos exteriores de transformación socioeconómica; esto le dará seguridad estratégica al país. Uruguay está obligado a practicar una vocación política internacional dinámica en el ámbito regional y, en lo interno, alcanzar una coherente vertebración territorial con un planificado desarrollo socioeconómico⁶.

En suma, pese a las asimetrías persistentes y en algunos casos irreversibles entre el polo hegemónico y los países de la zona de frontera en el territorio de la Cuenca del Plata, a estos últimos les ha correspondido y les corresponde un rol trascendente en el rumbo de la región. Sin ellos o contra ellos, aun unidos, la perspectiva histórica parece indicar que los dos “grandes” no pueden dirimir sus conflictos y mucho menos darle gobernabilidad a la región, con las múltiples implicaciones que ello comporta.

⁶ Luis Dallanegra Pedraza, *Situación energética argentina y la Cuenca del Plata*, en Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), *Los países del Atlántico Sur ... etc.* ob. cit. p. 9.

El eje geopolítico del conflicto: el largo contencioso entre los dominios portugueses y españoles, entre Brasil y Argentina

Los Estados hegemónicos y su larga disputa en la región

Como hemos señalado anteriormente, el eje central para comprender la historia de más larga duración en el territorio de la Cuenca platense estuvo dado por el antagonismo geopolítico español-portugués primero y argentino-brasileño después. Esa lucha sorda que ya nace en la Colonia y se despliega durante todo el siglo XIX y buena parte del XX, adquiere un perfil más consistente y estructurado a partir de 1930, cuando se inicia la llamada “era de la geopolítica”. Desde ese momento, aunque con suerte antagónica, tanto Brasil como Argentina comienzan a diseñar sus políticas exteriores sobre el eje de superar al otro y obtener de ese modo el liderazgo de América del Sur. En esa consolidación del “paradigma del conflicto”, largamente larvado, los antagonismos geopolíticos fundamentales quedan referidos en términos tales como “Atlántico versus Pacífico” y “Amazonas versus Río de la Plata”⁷.

El escenario originario de estas disputas se orientó a la pugna de los predomios de los “ejes transversales” contra los “ejes longitudinales”, con lo que se rompía el orden precario de la libre navegación de los ríos interiores lograda luego de la Guerra de la Triple Alianza. Poco a poco el eje de los antagonismos pasó al objetivo de monopolizar la circulación del tráfico productivo y exportador de toda la región, a través del diseño y dominio de corredores transversales (favorables a Brasil) o longitudinales (favorables a Argentina). Esa pretensión de hegemonía, ligada a la consolidación de los dominios territoriales, productivos y comerciales, expresaba el contraste entre la desembocadura (controlada por Argentina y base de un llamado “centripetismo rioplatense”) y las nacientes de los grandes ríos (gobernadas por el Brasil). Sin embargo, progresivamente este eje de disputa comenzó a ser sustituido como foco principal del antagonismo geopolítico entre los “grandes” de la región por el control de los recursos hídricos de la Cuenca, en especial en lo concerniente al aprovechamiento hidroeléctrico de la subcuenca del Alto Paraná. En ese contexto, la llave del nuevo campo de batalla pasó a Paraguay y al terreno de la concreción de obras y de las negociaciones diplomáticas por el tema de cómo ordenar y regular la potencialidad energética de la Cuenca.

⁷ Zugaib, *A Hidrovia Paraguai-Paraná e ...* etc. ob. cit. p. 38.

En forma gradual y en relación directa a los sucesivos ejes principales de disputa, el equilibrio geopolítico en el Cono Sur fue quebrándose a favor de Brasil, lo que se tradujo en un ascenso fuerte de los principales indicadores económicos brasileños y un paralelo retroceso argentino. Así explica este quiebre del equilibrio platense a favor de Brasil Eliana Zugaib:

Entre los dos principales protagonistas, el Brasil poseía ventajas que le aseguraban mayor influencia sobre el orden de hecho y de derecho reinantes en la región. Esas ventajas provenían en gran parte, por un lado, del hecho de que Brasil disponía de la condición privilegiada de país de “aguas arriba”, lo que le permitía controlar el curso de los tres grandes ríos que conformaban la Cuenca, por encontrarse sus nacientes en territorio brasileño. Por otra parte, la exclusiva posibilidad de disponer de la posibilidad de operar simultáneamente sobre los dos ejes de la Cuenca, el natural Norte-Sur y el tradicional Este-Oeste, además de asegurarle al país un mejor manejo de la relación bioceánica, le permitía, por su posición geográfica, provocar la salida del comercio sudamericano por sus puertos de aguas profundas, con lo que obtenía el control del comercio exterior de los demás países platenses. Además de todo esto, a través de su política constante y pragmática, el Brasil mantenía relaciones más fluidas con los otros países platenses que Argentina, cuyas relaciones quedaban a merced de políticas que variaban entre integracionistas y anti-integracionistas, de acuerdo con el cambio de los gobiernos en los países vecinos. De este modo, Brasil lograba mantener un mejor sistema de alianzas con los países menores, como fue el caso de Paraguay, a los efectos de garantizar sus objetivos en la Cuenca del Plata⁸.

Este último contraste, a nivel de las consecuencias devenidas a propósito de la muy diferente calidad de las políticas y estrategias desplegadas hacia la región y, más específicamente, hacia los restantes Estados frontera de la Cuenca del Plata, por parte de Argentina y Brasil, cobra una importancia superlativa a la hora de explicar sus desempeños y trayectorias antagónicas. Como coinciden la mayoría de los autores, la dialéctica de avance brasileño y retroceso argentino, que pautó la era del conflicto geopolítico entre ambos países en la Cuenca del Plata, tiene mucho más que ver con ese factor político

⁸ Ibidem, p. 40.

que con el supuesto carácter ineluctable de ventajas naturales o geográficas. Son muchos en verdad los autores que coinciden en este señalamiento. Luis Dallanegra, por ejemplo, ha resaltado “*la carencia (por parte de Argentina) de una política adecuada y eficiente respecto de los países vecinos (...) de la Cuenca del Plata*”, derivando de ello una serie de consecuencias negativas que se expresaban en un modelo de desarrollo a su juicio muy inconveniente para el desarrollo sustentable del país. Como factor decisivo de esta problemática aguda, este autor ponía en primer plano las deficiencias de la política exterior argentina.

La carencia – *continuaba Dallanegra* – de una política externa clara, respecto de los países vecinos, dada por su tradicional aislacionismo respecto de América Latina, hizo que Argentina perdiera su influencia sobre Paraguay – país llave de la Cuenca en la zona del Alto Paraná – por lo que en el corto y en el mediano plazo no dispone de la capacidad necesaria para mantener el eje natural Norte-Sur, comprometiéndose de esta manera su economía y su geopolítica por la influencia del eje Este-Oeste⁹.

Dallanegra sumaba en su crítica a la política exterior argentina una larga lista de requisitorias:

“carencia de una doctrina o concepción geopolítica”, “indefinición del interés nacional”, “carencia de una conciencia clara respecto de (...) su inserción en el ámbito regional y en el latinoamericano”, “carencia de una política externa clara y orientada”, “carencia de un modelo claro del país que se quiere”¹⁰.

Estas sentencias tan duras eran señaladas por Dallanegra en un momento crucial de la historia argentina contemporánea: 1983, fin de la dictadura e inicio del período democrático bajo la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín. Como veremos más adelante, el nuevo gobierno democrático entró en funciones con una fuerte conciencia sobre las debilidades de su política exterior, en especial la dirigida hacia sus vecinos de la región. No debiera sorprender por ello que de inmediato a su asunción presidencial, Alfonsín realizara una política de acercamiento activo con Brasil, llegando en 1985 al hito de la firma, junto

⁹ Dallanegra, *Situación energética argentinas y la Cuenca del Plata ...* etc. ob. cit. pp. 50 y 51.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 51 y 52.

al Presidente brasileño José Sarney, del Acta de Foz de Iguazú, antesala programática muy profunda de un ambicioso proceso de integración regional, como veremos más adelante.

Cabe insistir en el punto de que en aquellos momentos cruciales de la historia política argentina contemporánea, las críticas a la política exterior (que se focalizaban en las iniciativas implementadas durante las dictaduras, pero que abarcaban también a aquellas desplegadas a lo largo de buena parte de todo el siglo XX) centraban su requisitoria en las carencias respecto a estrategias consistentes orientadas a la Cuenca del Plata. Frente a esta ausencia y equivocidad de las políticas y estrategias de Argentina hacia la región rioplatense, desde la misma Colonia, la América portuguesa primero y luego el Brasil aprovecharon las circunstancias tanto para conquistar militarmente zonas estratégicas, como para desarrollar iniciativas y negociaciones, en ambos casos con gran sentido de la oportunidad y del rumbo estratégico de más largo aliento. Fue así que en el marco de la ya invocada fundación horizontal del Brasil, hubo inteligencia geopolítica tanto en la ocupación militar de las nacientes de los grandes ríos, como en el desarrollo de emprendimientos persistentes de política exterior tendientes a obtener asociaciones ventajosas con los vecinos. Brasil realizó tempranamente una valoración más certera que la Argentina acerca de la relevancia del control sobre espacios claves de la Cuenca del Plata. En suma, descubrió mucho antes (y bien que se benefició de ello) la importancia de la geopolítica regional como eje insustituible de su política exterior. Supo además construir una base consistente de acción política diplomática. Orientó sus miras a la diversidad de asuntos involucrados en la Cuenca y supo manejar el conflicto, a menudo por la fuerza y con sentido imperial, en dirección a los puntos neurálgicos de cada etapa histórica: cuando el tema era la libre navegación de los ríos o cuando el foco se trasladó a la orientación del conjunto de la Cuenca y el control de sus corredores de producción y exportación. En esa misma dirección, advirtió antes que nadie que el tema más relevante en el siglo XX se transfería al aprovechamiento de los recursos hídricos del Alto Paraná, en especial en lo que refería al aprovechamiento hidroeléctrico.

Cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, Brasil pudo transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza. Luego de las intensas disputas por el liderazgo regional que caracterizaron las cuatro décadas de la llamada “era geopolítica” (1930-1970), como bien ha señalado Eliana Zugaib,

Brasil podía considerarse de hecho vencedor de tres diferendos. Había consumado la política de los corredores de exportación, que minaba la utilidad de los canales tradicionales de comercio; había concretado Itaipú, que impedía la optimización del uso de los recursos de la Cuenca e interrumpía la navegabilidad, aguas arriba del Paraná; además había conquistado, como sustentan algunos autores, “tutelajes más o menos discretos” sobre Bolivia y Paraguay. De ese modo, Brasil, de forma progresiva, se había transformado en “dominador” de la Cuenca¹¹.

Los números, como indicadores de una larga tendencia¹², revelaban la consolidación del avance brasileño y del retroceso argentino en la puja por la hegemonía de la región del Plata. Mientras Argentina defendía el principio justo del multilateralismo y del regionalismo en el manejo de la Cuenca, Brasil respondía desde su vieja tradición desarrollista desplegando ingentes esfuerzos en construir obras, sin por ello descuidar el frente diplomático. Hacia fines de los ochenta, mientras Brasil podía ostentar una participación total o bilateral en 35 obras hidroeléctricas en la zona de la Cuenca, Argentina sólo disponía de Salto Grande, compartida con el Uruguay. La evolución de los respectivos PBI, como ya hemos visto, indicaba entre otras cosas, un muy desigual aprovechamiento de los recursos de la Cuenca. Este liderazgo de Brasil ya

¹¹ Zugaib, *A Hidrovia paraguai-Paraná e ...* etc. ob. cit. p. 56.

¹² A este respecto señaló Nicolás Boscovich en 1983: “*En lo económico tomemos como medida el PBI (argentino): en 1928 el mismo era igual al resto de toda América Latina y el doble si se lo cotejaba con el Brasil. Si seguimos la comparación con este país vecino, tenemos que ya en 1945 el mismo era igual; en 1960 de sólo las dos terceras partes; en 1970 la mitad; a comienzos de 1980 un tercio y en la actualidad nos acercamos a un producto bruto de apenas un veinticinco por ciento del brasileño. La producción industrial es ahora (1983), igual a la de 15 años atrás, y los intereses de la deuda externa se llevan el 60% de las divisas que se obtienen por exportaciones, significando un gravísimo obstáculo para la reconstrucción de la economía*”. Nicolás Boscovich, *La Argentina en la Cuenca del Plata*, en Luis Dallanegra Pedraza, *Los países del Atlántico Sur: Geopolítica de la ...* etc. ob. cit. p. 96. Cabe señalar que esta tendencia no se ha detenido en el tiempo. En la comparación de los PBI entre ambos países durante la secuencia histórica del MERCOSUR marca una relativa estabilidad. Si tomamos el PBI global (con paridad de poderes de compra y no a precios corrientes, a los efectos de aislar el tema cambiario de la comparación), en 1991 la relación era de 3,91, en el 2000 3,64 y en el 2009 3,44, siempre a favor de Brasil. En cambio, si tomamos el PBI per cápita, la situación es inversa: en 1991 1,15 a favor de Argentina, relación que aumentaba en la misma dirección en el 2000 (1,27) y en el 2009 (1,38). Aunque de manera moderada, en ambas mediciones, la integración al MERCOSUR parece haber favorecido a Argentina en esta comparación, aunque obviamente sobre estos guarismos operaron otras muchas variables. La fuente de los datos pertenecen al *International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, abril 2010*.

había sido reconocido por los EEUU, país con el que la nación norteña había desarrollado una política de cercanías desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, situación fuertemente contrastante con lo ocurrido en relación a la Argentina, promotora bajo el peronismo de una visión primero neutralista y luego de no alineamiento. Este acercamiento a los EEUU se consolidó en los tiempos de la dictadura militar brasileña, cuando el Gral. Golbery do Couto e Silva, junto a otros altos oficiales, lideró la política de una asociación privilegiada con la gran potencia del Norte, lo que a su juicio profundizaría el liderazgo brasileño en la región, con ventajas en varios planos. Varios de los momentos más tensos de la rivalidad entre Brasil y Argentina tuvieron mucho que ver con el contraste entre el occidentalismo pronorteamericano del primero y la visión más no alineada de la segunda, lo que expresaba de diversas formas el intervencionismo y los intereses norteamericanos en la región.

Como vieja zona de conflictos, escenario de un antagonismo geopolítico fundamental entre Argentina y Brasil del cual emanaron claros vencedores y vencidos, hacia los años sesenta la Cuenca del Río de la Plata se encaminaba por varios motivos a un cambio de paradigmas en su ecuación de conjunto. Eran tiempos proclives a un giro desde una lógica confrontacional, ya dilucidada pero agotada en sus posibilidades de servir de base para las tareas del futuro, hacia una lógica de cooperación que muchos factores, regionales y mundiales, presentaban como más idónea para afrontar con éxito los desafíos entonces emergentes. No resultaba sencillo cambiar el eje geopolítico en una zona en la que el conflicto había devenido históricamente como el vector central del proceso formativo de los Estados y aun de los modelos de desarrollo y de aprovechamiento de los recursos naturales de una Cuenca cargada de riquezas y posibilidades¹³. Sin embargo, como suele ocurrir, una convergencia de factores hizo que todos los actores encontrarán beneficios en intentar ese cambio que, de todos modos, resultó más invocado en la retórica que cumplido en profundidad en la práctica. En cualquier hipótesis, las nuevas coordenadas internacionales y sus renovadas exigencias a la región, así como el desafío de temas emergentes que requerían respuestas integradas, empujaban en dirección a un cambio geopolítico de envergadura en la

¹³ Para un estudio exhaustivo y profundo de la significación del conflicto en la historia de la región, cfr. J Calatayud Bosch, *Los conflictos entre los pueblos de la Cuenca y el proceso formativo de los Estados*. Montevideo, Ediciones Liga Federal, 2001.

región rioplatense. En más de un sentido, ese cambio de paradigma geopolítico de la confrontación a la cooperación, previo a los procesos de transición democrática pero que se fortaleció con ellos, configuró un antecedente fundamental para explicar el surgimiento del MERCOSUR.

II. El “Uruguay internacional” como desafío histórico

De las razones sobre la “identidad” internacional del Uruguay

Uno puede decir sin temor a equivocarse o exagerar que el Uruguay ha sido un país que a lo largo de su historia ha estado obsesionado por el “*afuera*” del mundo y de la región. Si tenemos en cuenta los itinerarios de su historia social, si reparamos en la evolución de su configuración demográfica, en el proceso de construcción de su cultura, en las modalidades colectivas de encarar la política o de incorporarse a los debates del mundo, difícilmente podamos contradecir esa percepción. El “*afuera*” ha sido para los uruguayos, como ha dicho Francisco Panizza, una “*imagen constitutiva*” y una “*mirada constituyente*”. El mundo y la región, en efecto, han constituido una y otra vez una referencia de comparación, pero también han sido concebidos y percibidos colectivamente como un lugar desde donde se nos “*mira*” y por ende, desde donde también se nos “*constituye*”. Como tantas veces se ha dicho con razón, el Uruguay es internacional o no es, su inserción en el mundo y en la región forma parte sustantiva de su identidad nacional.¹⁴

En suma, el de los uruguayos ha sido históricamente un “*adentro*” muy interpenetrado por el “*afuera*”, en donde las fronteras entre una y otra dimensión a menudo han resultado borrosas. Desde el período de la última Colonia hasta el proceso de la revolución independentista, el territorio uruguayo vivió una fuerte tensión entre los dilemas de la autonomización o la integración respecto de la comarca. El desenlace de la revolución, con la constitución (no querida por Artigas y contraria a su propuesta federal) del Uruguay como Estado independiente, no pudo resolver esa tensión, como vino a confirmarse plenamente en las décadas siguientes.

Esa dialéctica, que se podría calificar como constituyente de la aventura colectiva de los uruguayos, ha proyectado y proyecta varios dilemas y

¹⁴ El Dr. Luis Alberto de Herrera refirió este concepto al titular una de sus obras doctrinarias más influyentes de ese modo. Cfr. Luis Alberto de Herrera, “El Uruguay internacional”. París, Bernard Grasset, Éditeur, 1912.

discusiones. Allí radica el origen de ciertos postulados que han configurado principios ordenadores de la política exterior nacional a lo largo de la historia. El primero de ellos tiene que ver con la estrecha vinculación entre la reivindicación de la independencia nacional y la defensa irrestricta del Derecho Internacional como pauta de convivencia entre los Estados. Hacia 1863, en las instrucciones dadas a Octavio Lapido en su misión como Ministro Plenipotenciario ante el Paraguay, en vísperas de horas especialmente aciagas, lo decía con firmeza Juan José de Herrera, por entonces canciller del Gobierno de Bernardo Berro:

El derecho de gentes, bajo cuya salvaguardia (...) está la soberanía y la independencia del Paraguay y del Uruguay, autoriza y legitima entre naciones, la asociación, recíprocamente protectora, que supla la debilidad de cada una de ellas aisladamente. (...) El sistema del equilibrio conserva la paz porque inspira el temor a la guerra. El Uruguay y el Paraguay deben buscarlo. (...) La paz es la vida para la república; paz interna, paz externa; pero para la república la paz es la libertad, es la independencia, es la plenitud de su soberanía...¹⁵

Apenas dos años después y con la guerra fratricida ya instalada en la región, en su *“Discurso inaugural del Curso de Derecho de Gentes”* pronunciado en la Universidad de la República, Alejandro Magariños Cervantes podía confirmar esa definición primordial de manera aún más contundente:

Débiles como somos, no nos queda otro baluarte que el derecho internacional; la fuerza podrá diezmarnos impunemente; las bombas arrasar nuestras ciudades, la extorsión dejar exhausto nuestro erario; pero si la razón está de nuestra parte, si podemos oponer al abuso de la fuerza un principio del derecho de gentes violado, la honra de la nación queda ilesa, y la historia justiciera se encarga de marcar en la frente del agresor, por más poderoso que sea, con un sello perdurable de infamia. Por eso ni el débil debe prevalecerse de su flaqueza para cometer actos que la ley natural condena, ni el fuerte violar el derecho del que no puede resistirle¹⁶.

¹⁵ Cita tomada de Héctor Gros Espiell, “Uruguay: el equilibrio en las relaciones internacionales”. Montevideo, Instituto Manuel Oribe-Ediciones de la Banda Oriental, 1995, pp. 56 y ss.

¹⁶ “Discurso inaugural de Alejandro Magariños Cervantes a su Curso de Derecho de Gentes en 1865”. *“Revista Nacional”*, N° 57, julio de 1938, pp. 123 y ss.

Sin embargo, esta pauta necesariamente compartida de una vocación de equilibrio prudente y de apego irrestricto a las normas del Derecho Internacional, en su traducción práctica a las orientaciones de la política exterior del país dio lugar a fuertes debates entre los partidos. El P. Colorado en general y el batllismo en particular, prefirieron la defensa (y hasta la promoción protagónica) de valores y principios de pretensión universal para un nuevo orden cosmopolita, desde una firme inscripción occidental y panamericanista. Por su parte, la mayoría del P. Nacional¹⁷ y el herrerismo en particular, optaron en cambio por una visión más nacionalista y latinoamericanista, recelando de cualquier pretensión de ordenamiento “supranacional” y de un involucramiento directo con las pugnas de liderazgo entre los poderosos del mundo. Como expresión destacada de la primera orientación podría referirse la propuesta defendida por José Batlle y Ordóñez en ocasión de la 2ª Conferencia Internacional de La Haya en 1907, que consagraba el carácter obligatorio e ilimitado del arbitraje para el arreglo pacífico de los diferendos internacionales, en una fórmula en verdad radical que preveía incluso el empleo de la fuerza para el caso de Estados omisos. En relación a la segunda alternativa, el ejemplo paradigmático es la postura militante de Luis Alberto de Herrera o de Eduardo Víctor Haedo en 1940 y en 1944 en contra de la propuesta de instalación de bases norteamericanas en territorio uruguayo, así como sus reiteradas apelaciones a la defensa irrenunciable de los principios de autodeterminación y de no intervención ante los frecuentes desbordes, intromisiones e invasiones protagonizadas por las grandes potencias, de modo especial por los EEUU en América Latina.

Sin embargo, más allá de la radicalidad de estas discrepancias en materia de política exterior, incluso a veces desde ellas mismas y desde su dinámica especular y dialéctica, el país fue forjando también el imperativo de procurar – no siempre con éxito, es cierto – una “política de Estado” o al menos de “convergencia nacional” en esta área decisiva. Ello significaba negociar una acción conjunta o por lo menos coordinada en relación a desafíos centrales de inserción internacional, ante los cuales un país como Uruguay debía afirmar iniciativas firmes y cohesionadas. Entre la persistente convicción de Herrera sobre la necesidad imperiosa de que Uruguay no fuera “*un Gibraltar en el Río de la Plata*” o la orgullosa reivindicación de Luis Batlle de venderle

¹⁷ El “nacionalismo independiente”, fuertemente enfrentado con el herrerismo por varios temas, muchas veces estuvo más cerca del batllismo en los temas de política internacional. La llamada “Doctrina Rodríguez Larreta” configura un ejemplo paradigmático al respecto.

“*todo menos el alma*” a la China comunista en los tiempos macartistas de la Guerra Fría a mediados de los 50, se fue fraguando el rumbo para la afirmación de ese nuevo principio de política exterior, que no casualmente pudo terminar de cuajar en los tiempos augurales de la recuperación democrática, tras el oprobio – que también tuvo un capítulo especial en materia de política exterior – de la dictadura.

... debemos proponernos – decía el 25 de marzo de 1985 el entonces canciller Enrique Iglesias, en un discurso dirigido a todos los funcionarios del ministerio – como objetivo central el lograr una auténtica política nacional: el país debe tener, en su relacionamiento externo, una “política exterior nacional”. Creo que eso es importante para países de nuestra dimensión; los países pequeños como el nuestro deberían aspirar a mantener una política exterior lo más compartida posible con la opinión pública y con las fuerzas políticas. (...) Cuando estamos aquí somos funcionarios del Servicio Exterior representando a la nación uruguaya: no somos ni “blancos” ni “colorados” ni “frenteamplistas” ni “cívicos”. Somos ciudadanos que debemos defender el prestigio del país...¹⁸

Otro eje central de esa proyección internacional de la identidad uruguaya ha tenido que ver con los destinos y orientaciones prioritarios del tropismo fundamental del país en términos de inserción externa. En ese marco, en relación a este punto en más de una oportunidad ha emergido la discusión – a menudo mal planteada en términos dilemáticos y maniqueos – acerca de la asociación privilegiada con los vecinos de la región o el vínculo preferido con las naciones más desarrolladas del mundo noroccidental. Como diría Alberto Methol Ferré, la controversia entre la “*frontera continental*” o la “*frontera transatlántica*”. En este sentido, más de una vez en la historia de varios países de la región se ha planteado (y aun se plantea, mal que nos pese) la consigna de “*entrar en el mundo salteándonos a los vecinos*”. La opinión sobre que resultaría más conveniente para nuestros países el tener “*amigos ricos y lejanos antes que hermanos pobres y cercanos*” (cuya autoría específica corresponde al Ing. Alejandro Vagh Villegas, dos veces Ministro de Economía del Uruguay durante el período de su última dictadura) ha constituido una

¹⁸ Enrique Iglesias, “La Cancillería y el perfil internacional de la República”, en “Política Exterior del Uruguay. Marzo de 1985-abril de 1986. Discursos pronunciados por el señor Ministro de Relaciones Exteriores Dn. Enrique V. Iglesias”. Montevideo, MRREE-IASE, 1986.

fórmula que ha encontrado defensores significativos en distintos países y momentos de la historia regional.

La pequeñez y consiguiente insuficiencia de la variable del mercado interno refuerza otra premisa para pensar el problema de la integración económica y comercial con la región y el mundo: el Uruguay se encuentra impelido a volcar su economía en una orientación prioritaria – aunque no excluyente – de tipo exportadora, depende cada vez más profundamente de su inserción competitiva en los mercados regionales y mundiales. En términos económicos, el “*adentro*” no puede constituirse en un factor primordial de dinamización económica, imponiéndose también en este punto la comunicación necesaria con el “*afuera*”. En la misma perspectiva, la vocación integradora del Uruguay (tampoco la de Paraguay o Bolivia) no puede articularse con una filosofía integracionista que conciba al bloque como una “*zona autárquica*” y aislada. Desde sus matrices de comercialización de productos, el Uruguay ha apuntado siempre a una filosofía de “*regionalismo abierto*”, concebido como instrumento para pelear como bloque con sus vecinos más y mejores mercados. Esta premisa, que en otros períodos históricos pudo haber sido discutida en ciertas perspectivas, hoy reúne ciertos consensos desde las más diversas tiendas, lo que por cierto no inhibe la persistencia de debates pertinentes y responsables acerca de estos aspectos. Nadie discute la vocación exportadora, lo que sí merece discusión y miradas distintas – y a este respecto también abundan los antecedentes recientes, como el debate de 2006 a propósito de la eventual firma de un TLC con los EEUU –¹⁹ refiere al “*cómo*” integrarse al mundo y a la región.

En la consideración de la evolución demográfica se encuentran también impulsos hacia un puente vincular permanente entre el “*adentro*” y el “*afuera*”. La uruguaya ha sido en buena medida una sociedad aluvional, que se fue conformando a medida que llegaba el extranjero, el gran factor definidor de la evolución social del país durante el siglo XIX y parte del XX. Desde hace ya muchas décadas y con especial relevancia en las más recientes, el Uruguay ha constituido también un país de emigración, con la emergencia de una “*diáspora*” muy importante en términos cuantitativos y cualitativos, uno de cuyos centros de radicación se encuentra situado en la región, sobre todo en las provincias y

¹⁹ Sobre este tema, cfr. Roberto Porzecanski, “No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos. (2000-2010)” Montevideo, Sudamericana Debate, 2010, 262 pp.

Estados más cercanos de la Argentina y del Brasil respectivamente. Esto no sólo ha constituido un dato demográfico sino que ha arraigado como una referencia central de la cultura y de la identidad nacionales.

Recorridos, debates y opciones

Una sociedad también es lo que cree y lo que quiere ser. En esa dirección, los uruguayos han recreado con frecuencia el mito de una ascendencia exclusivamente tributaria “*de los hombres que bajaron de los barcos*”, destacando su condición de “hijos de la inmigración europea” (básicamente española e italiana) y subvalorando y menospreciando otros orígenes inmigratorios así como otras fuentes raciales y culturales, como la del negro afrodescendiente y aún la del indio. Sin impostaciones indigenistas o “*charruístas*” ni multiculturalismos forzados, la pretensión de una homogeneidad europeizante y el cultivo de una ajenidad resistente respecto de los países vecinos de la región y del continente parecen haber estado presentes en las raíces de ese auténtico emblema de toda una cultura de identificación colectiva, simbolizada en la metáfora – por cierto durante mucho tiempo exitosa – de la “*Suiza americana*”.

Ese “*nosotros*” del “*Uruguay ensimismado*”, autárquico, educado en la “*diferencia*” y “*para andar solo*”, antagonista de sus “*otros*” de la región, se vinculó así con la construcción de un imaginario colectivo prevaleciente de proyección cosmopolita, fuertemente desfasado respecto de una trayectoria histórica inscripta con nitidez en el escenario de los itinerarios regionales. Desde estos puntos de partida, cabe registrar en forma sumaria algunos mojones de nuestra trayectoria histórica de “*larga duración*”, que perfilan un tropismo regionalista.

Se ha referido la intensidad de esa tensión entre autonomía e integración que ya resulta visible en nuestra “*Colonia débil y tardía*”, como la llamara Carlos Real de Azúa. Refiriéndose a este período, Reyes Abadie, Bruschera y Melogno han postulado la síntesis certera de la “*banda pradera, frontera y puerto*”. En más de un sentido, esta triple ecuación fundamental se despliega a lo largo de toda la historia uruguaya. Sin embargo, si hubiera que destacar de esas tres dimensiones una especialmente definitoria, como se ha anotado, habría que optar por priorizar – como vimos – la frontera, en tanto zona de litigio, de indeterminación, de encrucijada comercial y cultural, que alimenta el trasiego y el intercambio cultural y mercantil.

Esta condición fronteriza, como hemos dicho, marca también uno de los ejes fundamentales del período revolucionario. El historiador inglés John Lynch ha dicho que hubo dos revoluciones en la región: una revolución en el Río de la Plata y otra contra el Río de la Plata²⁰. La revolución oriental, sobre todo durante toda la primera etapa artiguista, trató de armonizar primero ambas perspectivas, pero su inevitable contraste con Buenos Aires llevó finalmente a que debiera ubicarse claramente en esta segunda alternativa. Precisamente uno de sus aspectos centrales fue el que ubicó a los orientales del lado de la defensa de la “*soberanía particular de los pueblos*” contra la vocación absorbente de las ciudades-puerto. La pugna entre federalismo y centralismo o unitarismo tenía que ver directamente con la confrontación entre distintas concepciones en torno a las modalidades de autonomía o integración con la comarca. La lucha entre federales y unitarios fue entonces algo más hondo que una controversia sobre modelos diferentes de organización política del territorio, involucrando más ampliamente dos concepciones fuertemente antagónicas respecto a cómo pensar la revolución y hasta el desarrollo del futuro.

Durante las primeras décadas de la vida independiente, el incipiente Estado Oriental y sus vecinos, en tanto identidades políticas en vías de formación, participaron de una historia que básicamente fue común y en muchos aspectos indistinta. Durante ese largo proceso que vincula la Revolución independentista, la “*Guerra Grande*” y la “*Guerra del Paraguay*”, el escenario por excelencia no fue otro que la región. Los Estados nacionales y sobre todo las naciones no estaban conformados en el Río de la Plata hacia 1830, año de emergencia del Estado Oriental tras la Convención Preliminar de Paz de 1828. Proliferaban por entonces, como ha sido estudiado largamente, una multiplicidad de identidades que iban desde distintas formas que referían a las nociones de lo provincial (“*oriental*”, “*porteño*”, “*cordobés*”), lo regional (“*argentinos*”, entendidos por entonces como rioplatenses) y aún lo continental (“*americanos*” o la persistente idea de “*españoles americanos*”). Los grandes conflictos y procesos sociales se dirimían en el territorio de la región. No existían fronteras: ni jurídicas (no las preveía por ejemplo la primera Constitución de 1830), ni políticas (los bandos “*argentinos*” y “*orientales*”, “*unitarios*” y “*federales*” y “*blancos*” y “*colorados*”, se asociaban permanentemente entre sí, así como también con los grupos de la conflictiva

²⁰ Cfr. John Lynch, “Las revoluciones hispanoamericanas. 1808-1826” Barcelona, Ariel Historia, 1980.

zona sur del Imperio del Brasil), ni económicas (el gran negocio de la región era el llamado “comercio de tránsito”, con los grandes ríos como hidrovías disponibles y disputadas), ni tampoco sociodemográficas (las incipientes configuraciones sociales y las primeras cadenas inmigratorias se asociaban a poblaciones que se desplegaban y radicaban con muy vagos sentimientos de límites).

Por otra parte, la utopía de una rápida integración al mundo noroccidental, luego de rotos los lazos coloniales con España, debió enfrentarse en toda la región platense con lo que Tulio Halperin Donghi ha llamado el período de la “*larga espera*”. La gran expectativa que ostentaban los miembros de las elites de gobierno en la Iberoamérica de los momentos inmediatamente posteriores a la revolución emancipadora, ante la inminencia de los supuestos logros que “*naturalmente*” devendrían con la apertura mercantil, demostró ser un pronóstico muy ingenuo. Hubo que esperar varias décadas para que la integración a los mercados mundiales se verificara de modo efectivo. De algún modo, se puede decir que fue recién durante las últimas décadas del siglo XIX cuando la mayoría de los países latinoamericanos encuentra un lugar en el mercado capitalista mundial, al conjugarse un cúmulo de condiciones externas e internas que posibilitaron los primeros procesos de modernización capitalista en el continente.

La primera integración en los mercados mundiales se dio de la mano con la implantación de modelos modernizadores que privilegiaron el “*desarrollo hacia afuera*”, con despliegues fuertemente dependientes de los centros hegemónicos del mundo noroccidental, comandados entonces por Inglaterra. Esa modernización capitalista inicial no parecía discurrir en la misma pista que la integración con la región, todo lo que no podía dejar de tener profundas implicaciones de diversa índole (no solo económicas sino también culturales). Allí se dibujaba uno de los núcleos fundamentales de la pugna entre distintos modelos modernizadores. De un lado se levantaba el programa de una modernización imitadora, sin restricciones respecto a los grandes modelos modernizadores europeos (“*hacer puentes en el océano para que llegue la civilización*”, como diría el colorado Manuel Herrera y Obes desde el Montevideo de la “Defensa”); del otro se perfilaba el intento – muchas veces impreciso y vago – de obtener una propuesta de desarrollo más asentada en la propia matriz nacional y regional, para desde allí establecer una relación más exigente y dialéctica con las experiencias “*civilizatorias*” transatlánticas (“*saber domar potros y*

carnear reses también eso es la civilización”, como señalara en su réplica el doctor y futuro presidente, nacionalista pero no blanco, Bernardo Berro, desde el Cerrito sitiador). Al mundo desde la región o al mundo salteándose la región, constituyeron entonces, por cierto que con toda una zona amplia de grises y de alternativas intermedias, algunos de los términos polares del dilema modernizador en los países de la región.

Estos asuntos, por ejemplo, eran temas de debate entre los uruguayos hacia finales del siglo XIX, sobre todo a partir de la gran crisis de 1890, con todas sus señales incontrastables respecto a las insuficiencias del modelo agroexportador y sus estrategias de inscripción subordinada en las dinámicas económicas y financieras del mercado capitalista mundial. Esa gran crisis financiera y económica de 1890, iniciada no casualmente en la city londinense, rápidamente se proyectó hacia las zonas marginales, generando contextos de crisis profunda. Aquellos uruguayos de fines del siglo XIX y comienzos del XX vivieron aquella crisis como un gran desafío prospectivo. La sociedad uruguaya en su conjunto, desde las más diversas tiendas ideológicas, asumió esa coyuntura decisiva como una invitación a repensar al país y su futuro, lo que entre otras cosas, pasaba por configurar los relatos de la nación, por confrontar los nuevos modelos de desarrollo a implementarse en el futuro, por tramitar los procesos de integración política y social, por rediscutir cosmovisiones y encontrar los caminos efectivos de la inserción internacional del país, una vez más en esa doble pista del encuentro del país con el mundo y con la región.

Comenzaba sin duda todo un tiempo de proyectos, de profundos conflictos, pero también de síntesis creadoras. La consolidación de los países modernos supuso en más de un sentido la ratificación de una pauta de *modernización “hacia fuera”*, aunque también permitió el estrechamiento de ciertos vínculos con la región y la concreción de una inserción bastante flexible y plural en los mercados capitalistas mundiales. Si bien aquel fue sin duda un período de *“prosperidad frágil”*, en particular por la manifiesta dependencia de las incipientes economías de la región respecto de las oscilaciones de los mercados mundiales, también fue una coyuntura en la que se profundizaron acercamientos económicos y de otra índole entre los vecinos del Plata.

Fue un período, por ejemplo, de confirmación de la noción de *“país de servicios”* para Uruguay, con una definida oferta turística hacia la Argentina y una propuesta de intermediación comercial dirigida en forma prioritaria – aunque no exclusivamente – hacia la región riograndense. El *“Uruguay moderno”* – y el mismo o similar dilema se encontraba presente en otros

países de la región – nacía así en medio de los debates sobre las virtudes y defectos de distintos modelos de integración del “*adentro*” y del “*afuera*”. Durante muchas décadas, a partir incluso de finales del siglo XIX, se discutieron temas como el de – una vez más – la construcción de un puerto de aguas profundas en la costa oceánica del departamento de Rocha, las modalidades de articulación económico-comercial de la Cuenca del Plata, la posibilidad de recombinar las relaciones económicas con Argentina y Brasil, la venta de servicios con esquemas de complementación productiva, orientados al agro o a la industria. La sucesión posterior de coyunturas de crisis como la de 1929 permitió avizorar al mismo tiempo la necesidad de integraciones múltiples y no unívocas con nuestro afuera.

Más allá de los distintos modelos en pugna, las distintas coyunturas por las que ha discurrido la peripecia uruguaya en los últimos 50 años, parecen reforzar la convicción de que el destino nacional ha prosperado mucho más con la asunción de esquemas pluralistas que con apuestas dogmáticas en lo referente a las políticas de integración con la región y el mundo. Como país pequeño, sometido además a la presión de dos vecinos gigantescos, Uruguay encontró sus mejores momentos cuando supo mantenerse como factor dinámico de equilibrio e intermediación con Argentina o Brasil, cuando ensayó modalidades de inserción flexible y dialéctica con los mercados mundiales y regionales, cuando puso en marcha esquemas pragmáticos de desarrollo que combinaran apuestas y estrategias diversas. Al mismo tiempo, el país también pudo en alguna ocasión aprovechar coyunturas internacionales favorables. Sin embargo, la historia de este último medio siglo también es pródiga en ejemplos de signo contrario y en falta de audacia y creatividad a la hora de impulsar estrategias renovadoras en estos planos. Más de una vez – y esto sí que vale como advertencia para el presente – el país “durmió su siesta” en tiempos de bonanza, desde una “bovina euforia” al decir de Carlos Quijano.

Mucho de esto se puso especialmente de manifiesto cuando el mundo de la segunda posguerra se volvió plenamente visible a mediados de la década del 50. Allí los uruguayos y otros muchos pueblos de la región pudieron advertir de repente que el mundo había cambiado radicalmente para la perspectiva de los intereses latinoamericanos y que en función de ello se había tornado inviable la simple reproducción del viejo modelo clásico de sustitución de importaciones, en particular en lo que se refería a su pauta tradicional de inserción internacional.

La plena conciencia de esa circunstancia y de los desafíos prospectivos que implicaba, por ejemplo, para la sociedad uruguaya ha constituido – y aún

constituye – un tema polémico. El registro de los debates al respecto y el mínimo seguimiento de las políticas implementadas por parte de los distintos gobiernos en las últimas décadas constituyen un tópico que por cierto trasciende largamente los límites de este texto. Sin embargo, y en lo que hace al objetivo de presentar la experiencia uruguaya como clave comparativa deben advertirse algunos procesos:

a) la transformación radical de las condiciones de inserción internacional del país, especialmente después del primer shock petrolero de 1973, en los umbrales mismos de la dictadura;

b) la conformación, más allá de los debates aún vigentes, de pautas y políticas de apertura económica, de libertad cambiaria y de capitales, que incluso han ambientado una opinión generalizada – aunque debatida – a favor de un modelo más abierto;

c) la incorporación por parte de sectores importantes de la población uruguaya de pautas culturales y de consumo internacionales, contrastando con la persistencia de desigualdades visibles en la distribución del ingreso;

d) la prolongación del debate – con distintos actores y argumentaciones – en torno a la problemática de la inserción del país en el mundo, ante la cada vez más generalizada constatación de las consecuencias múltiples del proceso de globalización.

En estas últimas décadas y de la mano de la profundización de muchos de los procesos y fenómenos antes referidos, los contextos que enmarcan la discusión acerca de las estrategias de inserción internacional del país han variado dramáticamente. Los avances incontenibles de la globalización se asocian con un visible rebalance de poder mundial, en el que la zona Asia-Pacífico – y en particular China – se convierten en el gran factor dinamizador, los países desarrollados afrontan desafíos muchas veces inéditos, mientras que nuevos países emergentes – con Brasil entre ellos – comienzan a marcar presencia en el nuevo (des)orden internacional. Con los escenarios multilaterales en entredicho, los procesos de integración en bloques con itinerarios azarosos y un nuevo marco de rediscusión de reglas y pautas del comercio y de las finanzas internacionales, la gobernanza mundial proyecta incertidumbres tan radicales como exigentes.

A veinte años de la firma el 26 de marzo de 1991 del Tratado de Asunción, que fundaba de manera formal el MERCOSUR, la profundización a escala mundial de lo que ha dado en llamarse un nuevo “*orden de archipiélagos*” persiste de todos modos como un referente ineludible para entender muchos de los avatares de estos tiempos de mundialización. ¿Alcanzará con “*ir en el*

estribo de Brasil” – como ha acuñado el Presidente Mujica – en medio de esta coyuntura tan incierta como desafiante? ¿De qué manera se puede implementar una “soberanía compartida” dentro del Mercosur (o de la Unasur) para afirmar desde allí la independencia nacional como soporte indispensable del desarrollo? ¿Cómo se puede disputar mejor una inserción internacional competitiva y menos vulnerable en un mundo tan imprevisible y exigente? ¿Existe algún atajo realmente viable para establecer vínculos más directos con los centros más dinámicos de la economía mundial? En suma, ¿cómo pensar el Uruguay internacional para los futuros diez y veinte años?

III. De la transición de imaginarios a la exigencia prospectiva

Hace ya unos años, en un Seminario local sobre “*Las políticas culturales en el marco de la integración regional del Mercosur*”, el recientemente fallecido Alberto Methol Ferré focalizaba su reflexión en relación a la necesidad de abordar de manera radical el reto de reinventar nuestros imaginarios nacionales. De cara a lo que entendía iban a ser los principales desafíos del “Bicentenario”, Methol apuntaba a que si la “nación” había sido la clave configuradora de los relatos durante el Centenario, un siglo después esa pauta estaba agotada y resultaba imperioso procurar otros anclajes:

Los proyectistas tienen una tarea inmensa y múltiple (...). Hay que articular con nitidez el horizonte histórico que nos unifique el futuro con las raíces, e interrogarnos si el imaginario brasileño, el imaginario argentino y el imaginario uruguayo actuales, sirven tal como han sido acuñados. Porque han sido acuñados para estar solos y no juntos. Nuestros imaginarios nacionales han sido hechos para estar solos. La generación que inventó el imaginario fundamental del Uruguay, que fue la del 75 al 90 (Zorrilla de San Martín, Acevedo Díaz, Blanes, Varela, Bauzá, Ramírez), fue la que pensó los marcos y mitos esenciales del Uruguay. Hasta hoy sólo somos variaciones sobre esos marcos y mitos del Uruguay solitario. La historia entera está hecha para que el Uruguay sea el non plus ultra, por lo menos para los uruguayos. Pero hoy esas raíces no nos sirven más, y no sirven más las raíces con que se pensó el imaginario argentino, que es sólo para la gran Argentina, ni tampoco que se nos venga con un Brasil mayor todavía. Política de la cultura implica un replanteo radical de nuestros imaginarios, lo que significa la revisión más honda de nuestra historia. Sin parámetros nítidos no hay políticas culturales. Sin nuevos horizontes, nos desperdiciaremos en múltiples contactos que no

lograrán cohesión. Nuevos horizontes imaginarios repensados en común por argentinos, uruguayos, brasileños y paraguayos. Ese es el ámbito en que tendríamos que reflexionar.²¹

Se compartan o no estos conceptos, por cierto contundentes y polémicos, difícilmente se podrá negar que en este desafiante presente siguen perfilándose en esa dirección retos conceptuales ineludibles para una reflexión prospectiva del “Uruguay internacional”. Desde siempre hemos sabido que construir una identidad es a la vez “*diferenciarse*” y “*parecerse*”. También que toda identidad depende de su alteridad, que todo “*nosotros*” se califica antes que nada en cómo concibe y se relaciona con sus “*otros*”. En la antítesis de las viejas lógicas esencialistas, en la academia del mundo avanza hoy un fuerte consenso en la interpretación de las identidades colectivas en tanto “*constructos*” siempre inacabados y “*motores relacionales*”, en los que se recombinan referentes muy variados, que van desde la remisión a lo local hasta los factores de las culturas postnacionales. En todos estos procesos de significación, mucho más cuando se está dentro mismo de un proceso de integración, la relación entre los “*nosotros*” y los “*otros*” pasa a constituir un tema tan central como insoslayable.

Casi un cuarto de siglo atrás, en 1967, cuando la expansión de la crisis ya no dejaba espacio para los “*atajos*”, el Instituto de Economía de la Universidad de la República convocaba oficialmente a una reflexión colectiva a través de una interrogante por demás gráfica: “*¿Cuales son las posibilidades de independencia real, si es que existen, de un país como el Uruguay?*”.²² Luego de casi 140 años de vida independiente, la Universidad a través de uno de sus más prestigiosos centros universitarios, parecía retornar angustiada a uno de los dilemas originarios del país. Sin duda el tema del concurso tenía una evidente intencionalidad prospectiva, invitaba a reflexionar y argumentar acerca de futuros posibles (“*futuribles*”) en relación a las condiciones reales de desarrollo autónomo del país, en tiempos de una gran influencia de la llamada “*teoría de la dependencia*”. Sin duda, más allá de las premiaciones, uno de los ensayos presentados al concurso que logró una mayor repercusión

²¹ Cfr. Hugo Achugar (coordinador), “*Cultura MERCOSUR. Políticas e industrias culturales*”. Montevideo, Fesur-Logos, 1991, pp. 41 y ss.

²² Cfr. Alberto Methol Ferré, “*El Uruguay como problema*.” Primera edición. Montevideo, Editorial “*Diálogo*”, 1967, pp. 10, 11 y 41. En su segunda edición fue publicado en 1971 por Ediciones de la Banda Oriental.

pública y una más dilatada permanencia en el tiempo, fue precisamente el emblemático ensayo de Alberto Methol Ferré, “El Uruguay como problema”.

En dicha obra, Methol exploró en varios pasajes el problema de la relación pasado-futuro como una clave insoslayable para sustentar un ejercicio prospectivo riguroso en torno a los futuros posibles del Uruguay de las siguientes décadas:

La órbita inglesa, la bonanza y la inmigración confluyeron en un apagamiento de la conciencia histórica del país. (...) Una historia tan de puertas abiertas que no deja casa donde entrar. (...) Nos escindíamos en pueblerinos o ciudadanos del mundo. Palco avant scene o mecedora en el patio del fondo, primor de archivos cotidianos. (...) A Dios gracias, y a los malos tiempos, nuestros picos de oro han declinado para siempre. Todo esto no era más que los modos de ahistoricidad de nuestra conciencia histórica. Quizá sólo los grandes males y sufrimientos promuevan la historia, pues la satisfacción la exilia o la hace preocupación engolada. (...) ¡No más literatura del “pozo”, que las catreras se rompen! La sutil, pegadiza y cansina atmósfera del nihilismo uruguayo (de raíces tan hondas) debe ser aventada, pues lo será de todos modos. El desván de los desvanecidos ya no sirve más, queda como “sillón vienés”, diríamos usando un raro cuento de un amigo. (...) Y aquí volvemos a nuestro punto de partida. Al Uruguay mismo como problema. Los supuestos de nuestra vieja política internacional se han evaporado. (...) Nuestra política nacional será ir más allá del Uruguay para salvar al Uruguay en el sentido de su propia historia. Si Ponsomby ha muerto, nos queda Artigas. Pero examinemos más de cerca las nuevas hipótesis, (...) para ver qué es lo vivo y lo muerto de lo recibido. El Nirvana es para los que salen, o se detienen, en la historia. No lo queremos para nosotros.²³

Methol, en un ensayo en el que en verdad, no dejaba “títere con cabeza”, interpelaba con dureza los relatos históricos nacionales más usuales de su tiempo, como base para realizar a partir de allí un auténtico ejercicio prospectivo, en el que incluso alcanzó a proponer cuatro escenarios posibles, dos “*de recuperación*” y dos de “*incapacidad de recuperación*”:

A. El Uruguay tiene capacidad de recuperación: 1) Con dirección fundamental a la Cuenca del Plata; 2) Con dirección fundamental a Europa (incluyendo Rusia), es decir, la ruta tradicional. B. El Uruguay no tiene capacidad de recuperación: 3) se

²³ Ibidem, pp. 24, 25, 44, 57 y 58.

convierte en un protectorado argentino-brasileño o – en su extremo – es dividido entre ellos; 4) se convierte en protectorado norteamericano, pues aunque Estados Unidos no está interesado en nuestras producciones, no sólo es el acreedor financiero sino que le conviene instrumentalizarnos como cuña en esta zona vital de América Latina.²⁴

El ensayo de Methol era efectivamente un ejercicio riguroso de prospectiva. Su línea de perspectiva, centrada desde su “herrerismo intelectual” en la consideración del “Uruguay internacional”, no necesariamente resultaba pesimista. Exigía sí la asunción de retos morales fuertes, así como también una clara definición regionalista y no “uruguayista” (“*Para el Uruguay, interiorizarse es latinoamericanizarse*”).²⁵ Sostenía además que, pese a todo, el Uruguay y hasta Montevideo, por muy diversas razones podía llegar a convertirse en una buena “*atalaya*” para pensar las exigencias del futuro y los retos de la inserción internacional.

En aquel Uruguay conflictivo de los sesenta y los setenta, una renovada conciencia acerca del fin de las euforias y de las facilidades de otrora reforzaba – a menudo hasta la exageración – el espíritu crítico acerca del viejo “Uruguay feliz”. En plena tormenta de la crisis, cuando ya podía avizorarse la cercanía de un golpe de Estado en el país, el filósofo Mario Sambarino escribía en 1970, en su texto sobre “*La cultura nacional como problema*”, una reflexión aguda respecto a la crisis contemporánea de relatos consensuados sobre el pasado nacional y su influencia en la consiguiente ausencia de una visión prospectiva de carácter colectivo:

Es por la fuerza con que en este ‘nosotros’ avancemos, expresa y volitivamente, hacia metas definidas que adquirimos un pasado en el que nos integramos. (...) Cuando lo nacional, lo propio y criterios similares, se contemplan de espaldas al futuro, como siendo ya tales o habiéndolo ya sido, sólo pueden servir para originar actitudes retrógradas, que se pierden a sí mismas por no hacer posible un futuro que sea valioso en cuanto inserto en las urgencias de su tiempo. Quien se arraiga en un origen es tal cuando, por su futuro, encuentra allí su fundamento, pues lo construye en la tarea de gestarse.²⁶

²⁴ Ibidem, p. 78.

²⁵ Ibidem, p. 58.

²⁶ Mario Sambarino, “La cultura nacional como problema”. Montevideo, Ed. Nuestra Tierra, 1970, pp. 57 y 58. (Colección “Nuestra tierra”, N° 46)

Era precisamente esta área de problemas acuciantes la que atravesaba por entonces distintos escenarios y manifestaciones de la sociedad uruguaya, haciendo sentir la radicalidad de su exigencia. Podríamos recorrer la obra de otros muchos ensayistas e intelectuales de la época para pulsar la profundidad de esa interpelación. Utilicemos en este caso a Carlos Real de Azúa:

... si la nación misma – decía en su recordado texto sobre “*Las dos dimensiones de la defensa de Paysandú*” – no es capaz de ‘tener un pasado’ es porque (...) (no) parece tener un futuro (...). Cuando me refiero a un pasado entiendo por él algo de lo que T. S. Elliot llamaba ‘un pasado útil’, es decir: inteligible, capaz de sustentar, de dar sentido, a una faena histórica nacional y proyectada hacia adelante.²⁷

Nuevamente la crisis de identidad colectiva parecía invitar a recorrer con nuevos problemas y preguntas el pasado en la perspectiva de buscar pistas para un futuro comprometido. La cuestión de la viabilidad nacional volvía entonces a reaparecer, ahora en la clave de rastrear “*los cursos de desarrollo frustrados*” para enfrentarlos a la triunfante “*modernización umbilical*” que había desembocado en la crisis radical del presente. “*La historia – sentenciaba Real de Azúa en el mismo artículo sobre la defensa de Paysandú – es un cementerio de posibilidades frustradas*”.²⁸

Por su parte, hacia 1971, cuando ya también eran bastante evidentes muchos de los fracasos de los 60, cuando todavía – a pesar de tantas señales premonitorias – muchos no vislumbraban hasta dónde llegarían los arrebatos fundacionales del autoritarismo militar, el mismo Real de Azúa reflexionaba una vez más, desde una preocupación inocultable, sobre estos problemas y realizaba una serie de consideraciones por cierto polémicas:

... la vieja ideología oficial uruguaya (repercutió) sobre un pasado cuyas características, incluso muy idealizadas, se prorrogan hasta hoy. Se trata, antes que nada, de enfatizar (...) el deber de gratitud que cualquier uruguayo debería a lo que una mitificada sociedad uruguaya míticamente le ofrece, (...) el orgullo con que (...) todos los habitantes del país deberían proclamar su rincón como “el mejor de los

²⁷ Carlos Real de Azúa, “*Las dos dimensiones de la defensa de Paysandú*”, en *Marcha*, Montevideo, 31 de diciembre de 1964, pp. 25 a 29.

²⁸ *Ibidem*.

mundos”. (...). Cuestión mayor que ni siquiera es posible esbozar aquí la de cómo y por qué periclitó la ideología del “Uruguay batllista” con su cándida fe en la superioridad inmarcesible de la pequeña patria y sus “conquistas” (...), con su optimismo, su ideal de una felicidad estable y sin sombras... (...). Resulta evidente hoy la caducidad de toda esta estructura mental (...) aunque posiblemente pudiera resultar apresurado dar por totalmente desvanecidas todas sus certezas. Evidente es, asimismo, que nada ha venido a reemplazarlo como creencia nacional unificadora.²⁹

Resulta de interés el advertir las coincidencias básicas de todos estos intelectuales, provenientes de diversas tiendas pero convergentes en una preocupación común: todos ellos reconocían como esencial la búsqueda crítica de relatos persuasivos respecto a un pretendido “pasado fundante”, como base para la reflexión y la acción orientadas a la construcción de un futuro común, al que se advertía como crecientemente comprometido. Allí radicaba sin duda una de las “usinas” de demanda prospectiva más presente en aquellos años. No resultaba casual ni extraño entonces que, mientras crecían los conflictos y comenzaban a naufragar las instituciones, intelectuales y ciudadanos de la talla de los citados buscaran afanosamente un nuevo “pasado” a compartir, como sustento de un “futuro” posible.

En contextos radicalmente diferentes, sin espacios para restauraciones o nostalgias inmovilizadoras, en medio de una bonanza que ya comienza a acercarse a la década, el Uruguay parece perfilar una coyuntura favorable y a la vez exigente. La sensación esperanzadora sobre que el horizonte del desarrollo resulta posible no puede opacar la fuerza demandante de tareas acuciantes y difíciles. El temor sobre que la bonanza traiga nuevamente la tentación de la “siesta” colectiva y de la autocomplacencia no resulta antojadizo. Como podrá advertirse, los “futuribles” para el Uruguay internacional del 2011 y de los años venideros proyectan una agenda nutrida. Como más de una vez se ha dicho con razón, nuestros problemas parecen tener “solución” (en términos provisorios y aproximativos), al tiempo que nuestros antagonismos en torno a ellos se perfilan como razonablemente “negociables” en sus aspectos fundamentales. Lo que no cabe duda es que tampoco en estos temas nos sobra el tiempo.

²⁹ Carlos Real de Azúa, “Partidos, política y poder en el Uruguay (1971-Coyuntura y pronóstico)”. Montevideo, FhyCE, 1988, pp. 29 y 59.



Ciência, Tecnologia e Inovação: desafios comuns e perspectivas da cooperação

Gregory Randall
Judith Sutz

1. Apresentação

Para intentar el diseño de una perspectiva/prospectiva de la cooperación uruguayo-brasileña en ciencia, tecnología e innovación a 20 años plazo conviene repasar la situación de dicha cooperación en el pasado y en el presente. También es conveniente revisar algunos ejes centrales de la política que en la materia están desarrollando ambos países para explorar puntos posibles de encuentro o complementariedad entre las mismas. Sólo así, desde lo que existe hoy con raíces en el ayer, es posible imaginar con algún grado de anclaje en la realidad un futuro deseable y viable. Contribuir desde nuestra visión parcial a la realización de ese ejercicio es el objeto de este texto. No se trata por cierto de un análisis exhaustivo; lo que se busca es explorar caminos de cooperación bi-nacional que puedan, desde la investigación y la innovación, contribuir al objetivo mayor de avanzar sostenidamente hacia un proceso de desarrollo humano autosustentable para ambos países.

La vinculación entre investigación e innovación y desarrollo integral no es caprichosa. Por el contrario, parte de la convicción de que el conocimiento, como nunca antes, es un factor clave en el reforzamiento de asimetrías estructurales entre sociedades y entre ciudadanos, por lo que se hace imprescindible aunar fuerzas para revertir esa tendencia que nos condena al subdesarrollo y a la subordinación. Por otro lado, cultivar capacidades propias

de investigación en las más diversas áreas del conocimiento es uno de los sustentos de la soberanía entendida como la capacidad de las sociedades para pensar sus problemas y buscar soluciones basadas en los intereses propios. En la actualidad, con mayor urgencia que antes, parece conveniente pensar la soberanía en términos de integración latinoamericana. Desde ese punto de vista aparece un segundo objetivo de largo plazo: construir comunidades culturales que den sustento sólido a la integración latinoamericana.

El punto de vista que se presenta en este texto es el de una universidad pública comprometida con el desarrollo nacional, con el fortalecimiento de la democracia y con la mejora inmediata de la calidad de vida de los más desfavorecidos y vulnerables. El papel fundamental en materia de investigación que las universidades públicas cumplen tanto en Brasil como en Uruguay hace que dicho punto de vista, aunque parcial, tenga relevancia cierta en el futuro que se busca.

2. La cooperación uruguayo-brasileña en el pasado

La dictadura brasileña primero y la uruguayana después tuvieron como respuesta a la represión de gentes y empobrecimiento de ideas una acentuada cooperación bi-nacional a nivel académico. La Universidad de la República recibió a Darcy Ribeiro, fundador de la Universidad de Brasilia, en 1964, a poco de instaurada la dictadura brasileña, ofreciéndole una cátedra en su especialidad, antropología, en la Facultad de Humanidades y Ciencias. Desde allí impulsó la realización de un seminario sobre estructura universitaria que culminó con la publicación, en 1968, del libro *La Universidad Latinoamericana*, prologada por el rector en ese momento, el Ing. Oscar Maggiolo. Dicho libro incursiona en los imprescindibles cambios requeridos para mantener vivo, cincuenta años después de haber sido formulado, el ideario de la Reforma de Córdoba, muy en especial el cogobierno estudiantil. También desde su cargo en la Universidad de la República Ribeiro publica dos de sus libros mayores, “El Proceso Civilizador” y “Las Américas y la Civilización”. Esta Universidad homenajeó a Ribeiro otorgándole el Doctorado Honoris Causa en 1968; en diciembre de 2010 los presidentes de Brasil y de Uruguay, conjuntamente, lo volvieron a homenajear inaugurando un memorial en la Universidad de Brasilia. Las ideas de Ribeiro siguen influyendo de manera muy importante el pensamiento universitario en el Uruguay.

Brasil, por su parte, una vez recuperada su democracia, coopera de múltiples formas con la debilitada estructura académica uruguaya luego de más de una década de estancamiento cuando no de destrucción lisa y llana de alguna de sus orientaciones disciplinarias. Entre las muchas cosas que podrían mencionarse sobresale la puesta al servicio del Uruguay de una estructura de posgrado mucho más desarrollada; ésta tuvo impacto mayor en áreas de muy reciente institucionalización en la academia uruguaya en los años 1980 y 1990, como por ejemplo la sociología y la ciencia política.

En ambos casos, la cooperación bi-nacional estuvo fuertemente marcada por la solidaridad. Se trataba básicamente de poner a disposición aquello que podía serle útil a académicos del otro país que por una razón u otra requerían apoyos para continuar y fortalecer su vida académica. A medida que nos acercamos al presente, esta puesta a disposición se hace sobre todo a favor de Uruguay, con el sistema de becas de posgrado brasileño, CAPES, ofreciendo apoyos a estudiantes uruguayos y el sistema universitario uruguayo recibiendo estudiantes brasileños, sobre todo de grado, en régimen de intercambio. El punto a destacar para el ejercicio de iluminar un camino futuro de cooperación es que ésta tiene antecedentes que son valiosos en sí mismos y que además son considerados valiosos en la perspectiva de cada país.

3. La situación presente: Uruguay y Brasil en rápida comparación

Lo más relevante que puede decirse de la cooperación en ciencia, tecnología e innovación entre Brasil y Uruguay es que es mucho menor de lo que sería posible y de lo que haría falta para enfrentar los desafíos de desarrollo que ambos países tienen por delante. Dicha cooperación por cierto existe. Podríamos listar los convenios que la universidad pública uruguaya tiene con universidades brasileñas, a través de los cuales se produce un nutrido intercambio de profesores y de estudiantes; podríamos igualmente anotar los proyectos de investigación llevados a cabo en cooperación en los más diversos campos. No deberíamos olvidar que, aunque modesta, la cooperación bi-nacional también alcanza a empresas innovadoras, por ejemplo en sanidad animal. Pero todo ello no disimula que la cooperación con la que contamos hoy es doblemente insuficiente, pues por una parte está por debajo de las posibilidades de ambos países y, por otra parte, está muy por debajo en

términos de estrategia y de volumen de lo que se requeriría para alcanzar objetivos ambiciosos y complejos.

Es por eso que conviene presentar algunos elementos significativos de la situación actual de ambos países en ciencia, tecnología e innovación, para mejor apreciar por qué caminos y de qué formas sería posible y fructífero trabajar en un fortalecimiento de la cooperación a futuro. A eso nos dedicamos a continuación.

3.1. Algunos datos

Brasil es el único país de América latina que alcanzó el umbral del 1% en inversión en I+D en relación a su producto bruto interno; Uruguay es el país de la región con una de las más altas tasas de matriculación en educación superior. Brasil tiene una densidad de investigadores bastante más alta que Uruguay, lo cual en parte se explica porque más que duplica la inversión en investigación uruguaya, aún en la actualidad, cuando esta última creció respecto a años recientes. Pero además, Brasil tiene una mayor proporción de investigadores insertos en la estructura productiva que Uruguay. Esto en parte se explica porque dicha estructura presenta una mayor incorporación de conocimiento sofisticado, como lo sugiere el hecho de que el porcentaje brasileño de exportaciones de alta tecnología en el total de exportaciones triplica al correspondiente porcentaje uruguayo. Es muy probable que la mayor sofisticación de las exportaciones brasileñas le deba bastante al importante número de empresas transnacionales instaladas en Brasil. Las patentes solicitadas por no residentes más que cuadruplican aquellas solicitadas por residentes, lo que abona la conjetura anterior. Pero aún así, producción y exportaciones sofisticadas implican espacios laborales ampliados para investigadores.

Respecto de la igualdad social, Uruguay está claramente mejor posicionado que Brasil en 2010, aunque si en vez de un punto en el tiempo tomamos la evolución reciente ha habido una clara mejora de la situación brasileña. Este dato no es menor, pues la desigualdad conspira contra el mejor uso del conocimiento para el desarrollo nacional. El cuadro que sigue presenta en números la muy somera comparación que acabamos de realizar.

Cuadro 1 – Algunos datos comparativos entre Brasil y Uruguay

	Uruguay	Brasil
I+D/PBI (2007)	0,42	1,1
Tasa de matriculación Educación Superior (2007)*	65	34
Numero de investigadores TCE (2008)	1158	133266
Investigadores por millón de habitantes (2008)	346	694
Investigadores por miles de fuerza de trabajo (2008)	0,74	1,3
Exportaciones de productos de alta tecnología (% de las exportaciones de productos manufacturados) (2008)	5	14
Solicitud de patentes por no residentes (2008) (<i>Suecia 306</i>)	4023	17802
Solicitud de patentes por residentes (2008) (<i>Suecia 2549</i>)	33	706
Participación en el ingreso del 10% mejor remunerado de la población (2009)	32,9	42,5
Participación en el ingreso del 20% mejor remunerado de la población (2009)	48,6	58,1
Participación en el ingreso del 10% peor remunerado de la población (2009)	2,3	1,2
Participación en el ingreso del 20% peor remunerado de la población (2009)	5,6	3,3
Indici Gini (2010)	0,43	0,571

Fuente: *Estadísticas de Educación de la Unesco

(<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=167>); La definición de Tasa de Matriculación en Educación Superior que utiliza la UNESCO en sus estadísticas es la siguiente: Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresada en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza, en un determinado año lectivo. En el caso de la educación terciaria, la población utilizada es la del grupo de edad correspondiente a los cinco años que siguen a la edad de salida de la enseñanza secundaria.

[http://www.uis.unesco.org/glossary/Term.aspx?name=Gross%20enrolment%20ratio%20\(GER\)&lang=en](http://www.uis.unesco.org/glossary/Term.aspx?name=Gross%20enrolment%20ratio%20(GER)&lang=en)

Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/topic/science-and-technology>)

3.2. Algunas diferencias institucionales

En Uruguay existe una alta concentración de investigadores en el sector público y en particular en la única universidad pública del país; existe además un pequeño conjunto de otras instituciones donde se realiza investigación (IIBCE, Instituto Pasteur de Montevideo, INIA, en menor medida algunas universidades privadas). En Brasil existe una alta concentración de investigadores en el sector público, aunque menor que en Uruguay. Los investigadores brasileños están insertos en una importante red de centros de investigación que incluye institutos públicos de investigación (Embrapa, Fio Cruz, Petrobras) y gran número de universidades donde se realiza investigación.

Respecto a las formas institucionales que adopta la política pública en ciencia, tecnología e innovación (CTI) hay también diferencias importantes. En Uruguay la orientación de la política nacional en CTI (en función de los recursos involucrados) se concentra en dos grandes instituciones (con menor diálogo del necesario): el Gabinete Interministerial de la Innovación junto con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación por un lado y la Universidad de la República por otro. En Brasil los actores son el Ministerio de CyT y FINEP a nivel federal; las “Fundaciones de amparo da pesquisa” muy importantes a nivel estadual, por ejemplo, FAPESP; políticas de investigación asociadas a ministerios articuladas con el Ministerio de CyT y FINEP, por ejemplo, Ministerio de Salud Pública.

3.3. Funcionamiento del sistema de innovación en Uruguay

En el Uruguay el sistema de innovación presenta un conjunto de debilidades, comunes a gran parte de los países latinoamericanos. Uno de los problemas más serios es la debilidad de la demanda de conocimientos tanto por parte del sistema privado como público. Una excepción notoria es el sub-sistema de investigación agropecuario, donde la demanda de conocimiento se articula mejor con la capacidad de producirlo, no sólo en la institución específicamente dedicada a la investigación agropecuaria (INIA) sino también a nivel de la investigación universitaria. Pero en el sector industrial y en el sector servicios, la importación de tecnología, aun existiendo capacidades nacionales para hacer frente a los problemas planteados, sigue siendo más la norma que la excepción. Se está lejos de tener políticas tipo “protección para el aprendizaje” (como Fernando Fajnzilber denominaba, en “La industrialización trunca de América Latina”, el tipo de protección utilizado en

el sudeste asiático) y la política económica se afilia más bien a la idea de la neutralidad y la no intervención estatal en materia de estímulos a determinados sectores productivos.

Durante décadas, el Uruguay ha carecido de una política nacional de fomento de Ciencia, Tecnología e Innovación. En los últimos años ello se ha empezado a revertir mediante la creación de una institucionalidad específica, que incluye el Gabinete Ministerial de la Innovación, el Sistema Nacional de Investigadores, el Sistema Nacional de Becas, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación sumado al incremento de los recursos destinados a CTI. Sin embargo el sistema es muy pequeño y la reflexión nacional en la materia incipiente.

Como resultado de diversos factores entre los que destaca la prescindencia del estado en la creación de mercado para empresas de base tecnológica a partir de la política de compra tecnológica gubernamental (probablemente la herramienta más poderosa de política de innovación de los países desarrollados) la traducción de saber académico en emprendimientos comerciales es débil, debilidad a la que colabora la inexistencia de una verdadera banca de desarrollo tecnológico e innovativo. La subutilización para el desarrollo nacional de capacidades acumuladas durante décadas y aceleradas grandemente por los relativamente recientes sistemas de posgrados nacionales es quizá la expresión más grave de la debilidad del SNI uruguayo.

Una muy reciente política industrial que apunta a intervenir activamente abriendo oportunidades que el mercado no provee puede llegar a tener mucha importancia para Uruguay. Se destaca, por ejemplo, la reserva de un porcentaje de las compras públicas a PYMES, con exigencia de tener del orden de la tercera parte de valor agregado nacional. No sería de extrañar que a corto plazo la política industrial uruguaya logre impulsar sustantivamente la innovación en el país: ese es un camino claro de colaboración bi-nacional, dado el desarrollo de políticas así concebidas en Brasil.

3.4. Funcionamiento del Sistema Nacional de Innovación en Brasil

En Brasil hay una larga historia de proteccionismo para el aprendizaje, muchas veces dejada a medio camino, pero otras tantas veces reemprendida. Ejemplo notable fue la política informática brasileña en los años 70 y primera mitad de los 80. La densidad institucional es alta y su articulación lo es también, relativamente. Las instituciones del sistema incluyen al sector académico, al

sector de fomento de la investigación, a una serie de instituciones de tipo público o mixto que se relaciona fuertemente con empresas nacionales y extranjeras en arreglos específicos para determinados objetivos (producción de vacunas en el instituto Fio Cruz, por ejemplo), a instituciones de formación, para el conjunto de la industria y también para la pequeña y mediana empresa específicamente, a empresas de alta tecnología o que utilizan alta tecnología (Embraer, Petrobras). Por otra parte, Brasil ha adoptado una política de innovación basada en un aporte original de sus investigadores en economía de la innovación, APL (arranjo produtivo local), que organiza el estudio de sistemas locales de innovación, con todos sus actores, como forma de identificar los espacios y las acciones para la política pública. Se trate del APL de la ingeniería biomédica, de la industria del calzado, de la producción de sistemas de riego, en todos los casos se estudian las empresas que llevan adelante la producción, sus necesidades, la capacidad de la oferta local de conocimiento de satisfacerlas, el funcionamiento de un amplio conjunto de instituciones que acompañan (o no) el desarrollo empresarial. De esa forma, la política de innovación se nutre de información de primera mano sobre qué le hace falta a quién y puede buscar formas eficientes de proveer o fomentar soluciones para las carencias o los desencuentros detectados.

Una de las diferencias más notorias entre Brasil y Uruguay tiene que ver con lo que podríamos llamar “nacionalismo tecnológico”, altamente presente en Brasil y débilmente presente en Uruguay. Si bien este concepto apela a una cuestión subjetiva, sus consecuencias prácticas son muy grandes. Cuando se cree que se puede y se intenta, aún los errores dan lugar a aprendizajes; cuando se cree que no se puede o que no vale la pena probar si se puede, o que el costo de un posible error implica demasiado riesgo y ese riesgo no se toma, o cuando la política es un ir de corto plazo en corto plazo, sin una dirección estratégica de largo aliento dispuesta a asumir el costo de los errores que en toda política de largo plazo pueden cometerse, el resultado es poca innovación y poco avance en las capacidades de innovar a futuro. Esta diferencia no sólo tiene que ver con las posibilidades objetivas de Brasil dado su tamaño sub-continental, sino con una política donde el “nacionalismo tecnológico” juega un papel catalizador. Este tipo de política también se siguió en espacios geográficos reducidos, siendo el País Vasco un ejemplo.

4. Lo que está haciendo la Universidad de la República en materia de impulso a la investigación y a la innovación

A continuación describimos brevemente y de manera muy global los principales programas de fomento a la actividad universitaria ligada a la producción de nuevo conocimiento y a la promoción de su uso.

La expansión a todo el territorio nacional

Uruguay, al igual que Brasil, sufre de fuertes desbalances a nivel regional: la política para enfrentar esta situación está basada en la construcción de Polos de Desarrollo Universitario (PDU). Como parte de la reforma universitaria en curso se ha lanzado un gran proyecto de descentralización y regionalización universitaria que incluye la construcción de tres Centros Universitarios Regionales (CENUR) que cubrirán respectivamente el Noroeste, el Noreste y el Este del país. Se aspira a que en un horizonte de cinco años cada uno de esos CENURes albergue cientos de docentes, miles de estudiantes y entre 10 y 30 carreras universitarias. Se trabaja también para construir uno o dos CENURes más en el próximo quinquenio a fin de cubrir todo el territorio nacional. Se trata de estructuras académicas de nuevo tipo, donde se cultivará de manera natural la interdisciplina y un relacionamiento fluido con otras instituciones presentes a nivel local (instituciones educativas o de investigación, intendencias, sector social y productivo). Tendrán creciente autonomía académica y administrativa. Se han definido ejes temáticos prioritarios para cada CENUR, con la intención de que los mismos se conviertan en centros de referencia nacional en dichas temáticas. Dichos ejes prioritarios están fuertemente vinculados con la realidad productiva, social y cultural de cada región. Así por ejemplo el CENUR del Noroeste cultivará especialmente temas relacionados con la cultura del río, el agua y la energía, la cadena agroalimentaria, la salud y la biotecnología; el CENUR del Noreste cultivará especialmente temas relacionados con la cadena forestal maderera, la carne, los recursos naturales y los temas vinculados a la frontera y el CENUR del Este se especializará en temas relacionados con medio ambiente, biodiversidad, costa y turismo, entre otros. Para dar cuerpo a dicho proyecto están en marcha inversiones importantes en construcción de edificios, compra de equipamiento y creación de cargos docentes. Un aspecto central de la estrategia es la radicación de grupos docentes de alta dedicación y alta

capacitación técnica que realicen enseñanza y extensión en el CENUR y que cultiven líneas de investigación asociadas a los ejes temáticos prioritarios definidos. Así se pretende crear verdaderos centros de referencia, multidisciplinarios, en cada uno de los PDU. Durante 2009 y 2010 se han creado 83 cargos con alta dedicación (mayormente con Dedicación Total) radicados en estos Polos en las ciudades de Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Melo, Rocha y Maldonado. Se han invertido hasta ahora más de 80 millones de pesos en gastos e inversiones para facilitar la integración de los docentes contratados y potenciar su actividad académica. En los próximos 4 años se crearán 150 nuevos cargos con Dedicación Total (DT) radicados, con la intención de culminar el periodo con grupos de alrededor de 75 investigadores en cada CENUR, contribuyendo desde disciplinas diversas a investigar los problemas asociados a los ejes temáticos prioritarios. Esperamos que los CENURes se conviertan en centros de investigación de excelencia. El programa de regionalización universitaria aportará al país varios centros de investigación de referencia, multidisciplinarios, distribuidos en el territorio nacional y con vocación de articulación con otros actores. Ya se pueden observar los embriones de centros de esa naturaleza, algunos de los cuales se mencionan a continuación: En Paysandú la Universidad de la República posee 1000 hectáreas de buena tierra a 5 km de la ciudad. Allí se ubica la Estación Experimental Mario Cassinoni, de la Facultad de Agronomía. Como parte del PDU se están radicando allí 10 docentes con especialización en química agrícola e ingeniería (eléctrica y computación) que se suman a los más de 40 docentes investigadores de agronomía y veterinaria de la Estación. Se está invirtiendo cerca de 2 millones de dólares para construir un laboratorio de química agrícola (con dos RMN y un espectrómetro de masa). Se está trabajando para radicar otros grupos de investigadores que aporten desde otras disciplinas para constituir allí, en el seno de la región que concentra el 25% de las exportaciones agropecuarias del país, un importante centro multidisciplinario para la incorporación de ciencia y tecnología a la cadena agroalimentaria-agroindustrial. La Universidad participa allí en la constitución de un Consorcio Regional de Innovación en el tema lechero junto a INIA, LATU y productores privados. Dicho consorcio debe facilitar la relación de ida y vuelta entre demanda y oferta de conocimiento. En Salto, cerca de la represa hidroeléctrica de Salto Grande, de las aguas termales, de los sistemas de riego de Bella Unión y sobre el acuífero Guaraní, se está creando un grupo de investigación especializado en agua que debe articularse con los colegas

de países vecinos para estudiar desde todo punto de vista este recurso que compartimos. Hasta el momento se han creado 8 cargos docentes como parte de ese PDU. En el este, en Rocha y Maldonado, se está concentrando un número significativo de recursos humanos muy calificados (limnólogos, biólogos marinos, sociólogos, arqueólogos, especialistas en ecología y evolución, químicos, antropólogos, urbanistas, etc.) que se dedicarán a estudiar el medio ambiente desde múltiples visiones. Hasta el momento se han creado allí 47 cargos docentes y se están invirtiendo varios millones de dólares en edificios y laboratorios.

El fomento a la alta dedicación a las tareas universitarias

El Régimen de Dedicación Total (DT) es una de las herramientas más eficaces con las que se cuenta para promover la investigación en la Universidad de la República. El número de docentes con DT es muy bajo en nuestra institución en comparación con Universidades de otras partes del mundo; sin embargo en este periodo se ha progresado de manera notable. Entre 2006 y 2011 se ha prácticamente duplicado el número de docentes en este régimen, llegando hoy a unos 800. Un segundo elemento importante de este esfuerzo es que en algunas áreas del conocimiento, donde era casi inexistente esta modalidad hace unos años, empiezan a conformarse pequeños pero significativos núcleos de docentes en DT. Tal es el caso de las ingenierías y de psicología.

Impulso a los posgrados

La formación de posgrado en todas las áreas del conocimiento es clave para el futuro; en varios sectores de nuestra institución está aun en sus comienzos o no existe. Por ello en el periodo se multiplicó por más de 8 los recursos a disposición de la Comisión Académica de Posgrado. Este programa requiere esfuerzos muy significativos para sostenerse en el tiempo y es uno de los campos donde la colaboración regional puede ser más importante.

Programas de fomento a la investigación

Además de los programas para crear centros de referencia en el interior, fortalecer los posgrados y ampliar el número de docentes con Dedicación

Total, se ha rediseñado el conjunto de programas específicamente pensados para promover la investigación en la Universidad de la República. Estos programas radican en la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). En la órbita de la CSIC se crearon nuevos programas y se fortalecieron otros según una lógica que buscaba los siguientes objetivos: (i) Fortalecer la investigación en el conjunto de la institución; (ii) Orientar la investigación universitaria hacia la resolución de temas de interés nacional (iii) Combatir las desigualdades en el desarrollo de la investigación en diversas áreas del conocimiento (iv) Promover la integralidad de las funciones universitarias (v) Mejorar la gestión de los recursos y el ambiente de trabajo; (vi) apoyar acciones colectivas más que proyectos individuales. En todos los programas de CSIC se trabaja para promover el desarrollo de capacidades en todas las áreas del conocimiento. A continuación se resume las características de los principales programas organizados según grandes objetivos.

(I) Mejorar las condiciones para realizar investigación de calidad en todas las áreas de conocimiento.

(a) *Proyectos de Investigación y Desarrollo*, abiertos a todas las áreas de conocimiento. En el Llamado 2010 se presentaron 328 proyectos de los cuales fueron apoyados 85 por un monto de 60 millones de pesos. Estos son proyectos de investigación cuyo objetivo principal es el avance del conocimiento en los temas que se proponen estudiar.

(b) *Proyectos de Vinculación Universidad-Sociedad-Producción*, en sus dos modalidades, i) financiación 100% universitaria, por llamado y ii) co-financiación con actores no académicos, por goteo. Estos son proyectos de investigación cuyo objetivo principal es el avance hacia la solución de problemas planteados por actores sociales. La innovación mayor introducida en 2010 en este programa está vinculada al proceso de evaluación de las propuestas, en la que se incluye la realización de entrevistas en profundidad con las contrapartes no académicas de los proyectos para apreciar el grado de importancia que estas le atribuyen a los resultados a obtener. En 2010 se estudiaron 28 proyectos en la primera modalidad y 6 proyectos en la segunda apoyándose un total de 24 propuestas por un monto de 15 millones de pesos.

(c) *Fortalecimiento del equipamiento para investigación*. Este programa, de carácter anual, fue iniciado en 2008. Ha otorgado hasta la

fecha apoyo para la adquisición de 50 proyectos de equipamiento de investigación, en ocasiones unitarios de alto costo y en otras como conjunto de equipos medianos o pequeños, por un monto agregado de 40 millones de pesos. Se trata de un programa de carácter institucional, presentado por los servicios universitarios; la evaluación pondera muy especialmente el apoyo que el equipamiento pueda prestar a la mejora en la calidad y en la cooperación en el trabajo de colectivos de investigación.

(d) *Apoyo a Grupos de Investigación*. Este es un programa largamente esperado, pues apunta a apoyar la verdadera unidad de trabajo de la investigación, que no es el investigador individual sino precisamente el grupo de investigación. Además, cuenta con más recursos y por el doble del tiempo, cuatro años. La convocatoria a este programa en 2010 fue posible por dos circunstancias. La más importante es el incremento presupuestal, que permitió la implementación simultánea de apoyos a proyectos y a grupos, puesto que ambas modalidades son necesarias. La segunda circunstancia es el relevamiento de grupos de investigación realizado en 2001 y actualizado en 2009-2010, lo que permitió determinar la población potencialmente usuaria del programa. Se presentaron 90 grupos al programa en 2010, apoyándose 40 por un monto total de 80 millones de pesos.

(II) Apoyar y estimular especialmente capacidades de investigación allí donde requieren maduración, en todas las áreas de conocimiento

(a) *Proyectos de Iniciación a la Investigación*. En el Llamado 2009 se presentaron 291 proyectos de los cuales fueron apoyados 83 por un monto de 20 millones de pesos. En 2011 se abrirá nuevamente esta convocatoria con un sesgo novedoso: estará destinada a abrirle oportunidades a investigadores incipientes para elaborar y dirigir un primer proyecto de investigación bajo su entera responsabilidad.

(b) *Programa de Apoyo a la Investigación de Calidad*. Este programa, de carácter institucional, se desarrolla desde el año 2008. Se desdobra en dos fases. La primera apoya la elaboración de un análisis de las debilidades en materia de investigación y de una propuesta de trabajo para su superación en aquellas áreas que los diversos servicios identifican como más problemáticas. El apoyo consiste en la financiación de una visita de trabajo de especialistas extranjeros de alto nivel en cada área seleccionada. La

segunda fase apoya la implementación de un plan estratégico de desarrollo en materia de investigación en dichas áreas. En el año 2008 se apoyaron 17 primeras fases y en el año 2010 otras 4; en el año 2009 se apoyaron 6 planes estratégicos. El monto total invertido hasta el momento en este programa es de 9 millones de pesos.

(c) *Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil*. Este programa se ha desarrollado anualmente desde el año 2008, entrando en su cuarta edición en 2011. Se han apoyado hasta el momento en el entorno de 300 proyectos por un monto de casi 7 millones de pesos. Han participado en el conjunto de proyectos más de 1000 estudiantes universitarios de todas las carreras; la presentación pública de resultados a través de posters se realizó en 2009 (Facultad de Arquitectura), 2010 (Facultad de Derecho) y 2011 (Carpa frente a la Intendencia Municipal de Montevideo).

(III) Apoyar el relacionamiento internacional de la investigación universitaria y el retorno de investigadores en todas las áreas de conocimiento.

(a) *Apoyo para asistencia a congresos y para realización de pasantías*. Se trata de programas de demanda masiva y alta satisfacción de demanda (en el entorno del 75%). El apoyo máximo por año y por investigador es de 5.000 dólares americanos.

(b) *Apoyo para invitar profesores extranjeros a estadias cortas y para organizar congresos o similares en Uruguay*. Se trata de programas que apuestan a su aprovechamiento por parte de colectivos de investigación. En conjunto con los dos programas indicados anteriormente se destinaron al conjunto de actividades apoyadas en el año 2010 poco más de un millón de dólares.

(c) *Contratación de científicos provenientes del exterior y Becas de Retorno*. Este programa tuvo una modificación significativa: la contratación está asociada al otorgamiento de la Dedicación Total y por tanto en la evaluación de las candidaturas participa la Comisión Central de Dedicación Total. Entre 2008 y 2010 se contrataron 21 científicos provenientes del exterior y se otorgó una Beca de Retorno.

(IV) Detectar demanda de investigación y apoyar la realización de investigaciones en todas las áreas de conocimiento en torno a problemas cuya solución interesa de forma expresa a diversos actores sociales

(a) *Investigación e Innovación Orientada a la Inclusión Social*. Este programa se caracteriza por un intenso trabajo de detección de demanda que sirve de base para la organización de las Jornadas de Inclusión Social, que se realizan en forma previa a la apertura de los llamados a proyectos. En estas jornadas se procura asegurar la presencia masiva de investigadores, responsables de políticas públicas, organizaciones de la sociedad civil y público en general de forma de fomentar diálogos que vayan configurando posibles proyectos que atiendan requerimientos para la inclusión social. La primera de estas jornadas tuvo lugar en 2008 y fue inaugurada por el Presidente de la República; las jornadas del año 2009 contaron en su sesión plenaria y en los diversos talleres que la siguieron con la participación activa de varios ministros. Se han apoyado hasta el momento 30 proyectos por un monto del orden de 12 millones de pesos. Al igual que en el programa de Vinculación Universidad-Sociedad-Producción, en 2010 se incluyó como insumo de la evaluación las entrevistas en profundidad con los referentes en la sociedad que cada proyecto de investigación indicaba como participantes en la propuesta de trabajo.

(b) *Programa ANCAP-UdelaR*. Este programa tiene un esquema organizativo similar al anterior. Se trabaja con las diversas gerencias de ANCAP a efectos de determinar demandas de investigación; se organizan las Jornadas ANCAP-UdelaR, de las que ya se han realizado tres en años sucesivos entre 2008 y 2010, donde se combinan presentaciones plenarias con trabajo en talleres. Luego de las jornadas se abre el llamado a propuestas. Los proyectos presentados son evaluados académicamente en la UdelaR y aquellos considerados de calidad adecuada pasan a la evaluación de ANCAP quien efectúa la selección final y financia en su totalidad los proyectos apoyados.

(V) Apoyar la difusión académica y pública de resultados de investigación.

(a) *Apoyo a Publicaciones*. Este programa se viene implementando de forma anual, en su segunda época, desde el año 2007. Cada convocatoria involucra una inversión de 2 millones de pesos y permite la publicación de aproximadamente 40 libros por año, derivados de investigaciones culminadas en la Universidad de la República. En 2010 se ha ensayado un cambio organizativo que implica la unificación de la producción bibliográfica en formato de colección, denominada Biblioteca Plural.

(b) *Fondo Para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General*. Este es un programa cuyo título alude al Artículo 2 de la

Ley Orgánica de la UdelaR, por la cual ésta tiene la responsabilidad de propender a la comprensión pública de problemas de interés general. Su objetivo es producir, bajo formatos diversos, productos que comuniquen de forma organizada y bien analizada un espectro amplio de opiniones sobre problemas complejos y polémicos que son de importancia para la sociedad uruguaya. Dichos temas son definidos, previo asesoramiento de una comisión específica, por el Consejo Directivo Central de la UdelaR. Hasta el momento se han realizado tres convocatorias a este programa, apoyándose en total 17 propuestas en temas sumamente diversos, por un monto de 6 millones de pesos.

5. Los grandes desafíos que tienen ambos países por delante

5.1. Una sumaria enumeración de problemas generales

Sin pretensión alguna de exhaustividad ni, necesariamente, ordenamiento por importancia, podemos señalar algunos problemas y desafíos que son comunes a ambos países. Inclusión social, desarrollo equilibrado en el territorio, salud pública de calidad y accesible a todos, combate efectivo a la drogadicción y a la violencia, la problemática cada vez más compleja a la vez que estratégica del agua, alternativas creíbles a la escasez energética, el cambio climático, tanto en su dimensión científico-tecnológica como en tanto reflexión que permita pensar una organización social y económica en las condiciones que dicho cambio climático impone, así como en el de las nuevas formas de la diplomacia concertada. Todos estos problemas tienen facetas socio-políticas y económicas; todos estos problemas tienen aspectos a cuya solución puede contribuir la ciencia, la tecnología y la innovación. El enorme desafío de la política en CTI, tanto la nacional como la universitaria, es encontrar las vías para poner CTI al servicio de la producción de dichas soluciones que nuestros pueblos necesitan.

Al cúmulo inmenso de problemas de cuya existencia tenemos clara conciencia, como los anteriormente enumerados, se suman aquellos problemas “escondidos” en la vida cotidiana de la ciudadanía, pero que tienen una impronta mayor en las posibilidades de desarrollo integral. Sugerimos por lo tanto que uno de los problemas generales que surge como desafío significativo para ambos países es justamente el desarrollo de una estrategia para la detección sistemática de problemas a nivel productivo y social que puedan conformar una sólida agenda de investigación e innovación para el desarrollo.

Esto último no es simple. Por mucho tiempo –y se trata de un pensamiento aún plenamente vigente– el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo ha sido asociado casi exclusivamente a su aporte al crecimiento económico con su secuela posterior de aumento de oportunidades para muchos y de redistribución para aquellos a quienes no llegan los beneficios del crecimiento. Esta manera de mirar las cosas lleva a focalizar los esfuerzos en algunas direcciones, pero no en otras. Esas otras direcciones tienen que ver, justamente, con la consideración general de que herramientas tan poderosas como ciencia, tecnología e innovación tienen que ofrecer soluciones directas, es decir, no sólo mediadas por el crecimiento económico, tanto para los problemas que ya conocemos como para aquellos, “escondidos”, que nos propongamos detectar. Ello exige diálogos múltiples, persistentes y acumulativos. El punto interesante desde la perspectiva de esta ponencia es que probablemente sería mucho menos difícil encarar esta tarea desde la cooperación bi-nacional que desde el esfuerzo aislado de cada país.

Vale señalar que aunque de formas diferentes institucionalmente Brasil y Uruguay están trabajando actualmente en esa dirección, muy especialmente en problemas que afectan a la inclusión social. En el caso de Brasil puede mencionarse la reciente inauguración del importante instituto de “doencias negligenciadas”, asociado al Instituto Fio Cruz. En el caso de Uruguay, el programa de CSIC de Investigación Orientada a la Inclusión Social busca precisamente estimular la detección de problemas asociados con situaciones de exclusión social y su incorporación a la agenda de investigación universitaria. Este es un camino a la vez difícil y de recorrido imprescindible en el cual la cooperación bi-nacional podría aportar mucho.

En nuestra opinión, un esfuerzo concertado para construir una agenda de investigación e innovación para el desarrollo debería estar acompañado por programas específicos para fomentar la investigación conjunta en los problemas definidos en dicha agenda y por el impulso a una reflexión común sobre cómo impulsar una CTI que responda realmente a las necesidades de nuestros pueblos.

5.2. Una problemática específica: la integración universidad-sociedad

Uruguay ejemplifica bien la idea de la “soledad universitaria”, bien distinta de la idea de torre de marfil. Una exagerada concentración de toda la

investigación nacional en una única institución, escasa actividad de innovación a nivel de empresas, escasa tradición de colaboración interinstitucional, “encapsulan”, en muchos casos contra su voluntad, a la investigación universitaria. Mirando hacia adelante, al 2020, otra estructura sería imprescindible: una Universidad de la República haciendo el doble de investigación que ahora, con el doble de investigadores y el triple de presupuesto para investigación, pero que aún así pasa a ser menos de la mitad del esfuerzo nacional en investigación por la incrementada participación de otras instituciones hoy débilmente presentes, muy especialmente empresas, privadas y públicas. Brasil tiene en este sentido una situación mejor que Uruguay, pero aún así el problema de la “soledad universitaria” no le es ajeno.

En realidad, este punto y el anterior están fuertemente conectados. La única posibilidad de apoyar con ciencia, tecnología e innovación la resolución de problemas fundamentales de nuestras sociedades es romper la soledad académica, y también el aislamiento a nivel nacional, en torno a grandes plataformas-problemas donde el conjunto de actores, organizados sistémicamente, trabaje articuladamente en pos de un objetivo común.

Tomando la idea de arranjo productivo, podría hablarse ya no del arranjo productivo de tal o tal sector sino del de tal o tal plataforma-problema. De esa forma también se podría organizar de manera fructífera la cooperación entre ambos países a un horizonte de diez años: grandes plataformas-problema binacionales, donde tengan fuerte presencia investigadores de las más diversas instituciones de ambos países trabajando en su propio país pero con sistemático intercambio cara a cara para analizar avances y cuellos de botella, con decidido apoyo político y financiero de ambos gobiernos.

Como propuesta tentativa, que surge de algunas de las grandes apuestas en marcha en la Universidad de la República (tal como fueron someramente descritas en el punto 4) podría pensarse en:

(i) Plataforma-problema bi-nacional en torno al agua, con centro uruguayo en el CENUR del Noroeste (Salto).

(ii) Plataforma-problema bi-nacional en torno a una diversidad de cuestiones medio ambientales, con centro uruguayo en el CENUR del este (Maldonado y Rocha).

(iii) Plataforma-problema bi-nacional en torno a la detección de problemas de investigación y de innovación de directa incidencia sobre la inclusión social, con centro coordinador uruguayo en CSIC junto a otras instituciones a definir

y participación de todas las capacidades nacionales, en cualquier lugar que se encuentren.

¿Hay capacidades cognitivas para llevar adelante una propuesta de este tipo? Con desniveles, por cierto, dependiendo del tema, capacidades cognitivas existen en ambos países. Y allí donde se detecten “áreas de vacancia” se podrá también prever una estrategia bi-nacional para enfrentarlas. El punto principal es pasar de una cooperación académica por tema, cosa que hasta cierto punto ha existido hasta ahora, al menos en ciertos campos, a una cooperación por gran plataforma-problema, donde muchas y diversas áreas están involucradas.

¿Es realista esperar resultados concretos de una estrategia como esta? En la medida que la estrategia tenga impulsores convencidos en cada país y capacidad de convencer a los actores políticos de cada país de que este es un camino de cooperación bi-nacional que constituye un “juego de suma positiva” (lo que a todas luces es), es posible que se implemente. Y si se implementa, la posibilidad de obtener resultados es alta; más alta aún es la probabilidad de fortalecer las capacidades en CTI de Uruguay y de Brasil, y además de fortalecer su vinculación con los grandes problemas bi-nacionales, además de fomentar muy fuertemente la cooperación en ciencia, tecnología e innovación bi-nacional y construir, por la vía de los intercambios académicos y culturales de todo tipo que conlleva, una integración más sólida.

5.3. Un desafío común: el sistema de evaluación académica

El trabajo académico, en todas partes, está sufriendo un estrés derivado de sistemas de evaluación que cada vez más cuentan con creciente sofisticación y detalle, lo que está transformando de manera crecientemente grotesca las prácticas académicas. Qué publicar, dónde publicar, y antes, por supuesto, en qué temas trabajar para poder publicar en la cantidad y en los lugares que se requiere, ha pasado a ser tema dominante y en muchos casos excluyente en las estrategias académicas. No se trata de culpar a dichas estrategias, puesto que responden a un principio claro de realidad: quien no las sigue no tiene buen futuro como investigador inserto en el sistema de investigación. Se trata de elaborar, de forma seria y efectiva, una alternativa que preserve la exigencia de calidad pero que contribuya a dirigir las energías creativas de nuestros investigadores hacia el estudio de los problemas que son relevantes

para nuestros países. Ello implica definir una metodología que premie otras cosas que las que hoy se valoran, metodología que tiene una impronta globalizada. Ello sin duda tendrá un costo en términos de productividad medida en número de trabajos en revistas arbitradas de determinado factor de impacto para arriba. Pero oxigenará al sistema de investigación, lo ayudará a proponerse problemas difíciles en los que lleva muchos años avanzar y obtener resultados, le abrirá puertas a agendas de trabajo donde las orientaciones castigadas en el sistema de evaluación vigente (interdisciplina, problemas de marcado interés local, problemas difíciles que no están de moda, entre otras) tengan el estímulo de saber que no lo seguirán siendo.

Es este un tema muy sensible y está por cierto lejos de generar consensos en la propia comunidad académica. Pero si no se transforma el sistema de evaluación académico, las agendas de trabajo no se embarcarán en la difícil tarea de construir el conocimiento que el desarrollo integral de nuestros países necesita al horizonte del 2020. Trabajar en esta dirección no sólo ayudaría a maximizar la contribución de ciencia, tecnología e innovación al desarrollo, sino que sería una contribución del trabajo mancomunado de ambos países a una problemática de alcance internacional.

Sugerimos entonces agregar como cuarta línea de trabajo conjunto una reflexión sobre este tema y proponernos elaborar un sistema de señales apropiado para canalizar la energía y la capacidad de nuestras naciones hacia la solución de los enormes problemas que afectan a nuestros pueblos.

Desafíos de pensar el futuro

Hugo Achugar

1. Introducción (no tan breve) sobre el desafío de pensar el futuro y la frontera

Hace unos cinco años, intentando un ejercicio de prospectiva para el Uruguay de 2020, sostenía:

(...) “imaginar el futuro” implica, la más de las veces, pronunciarse sobre el presente o sobre una proyección de lo vivido. La práctica usual en la actividad prospectiva supone tener en cuenta diferentes “escenarios”; por lo general, escenarios que contemplen variables – locales, regionales e internacionales o globales – muy diversas. “El mundo de la creación y del consumo cultural (cinco escenarios hacia 2020)” en Uruguay: agenda 2020.

Pensar los próximos 20 años implica, de hecho, un ejercicio de prospectiva y los protocolos de la disciplina plantean que se diseñen distintos escenarios y variables posibles dado que pensar el futuro implica considerar posibilidades, probabilidades y sobre todo no confundir los deseos o el “pensamiento deseoso” con la disciplina. Pero sobre todo – y me reafirmo en lo escrito hace cinco años – es un pensar los futuros posibles que encierra el presente. Algunos de dichos futuros se verán truncados, otros florecerán más allá de nuestros deseos o temores y otros, ahora imposibles de imaginar,

saldrán a luz. Quizás hasta sea posible imaginar que en 2030 Uruguay celebre el Centenario del Maracanazo con otro – ¿probable?, ¿imposible?, ¿improbable? – triunfo sobre Brasil.

Pensar el futuro de las relaciones entre Uruguay y Brasil supone considerar no solo las relaciones deportivas entre ambos países sino la región y también el escenario global. La tarea evidentemente excede las posibilidades de un ser humano corriente salvo que posea las cualidades de Nostradamus algo que, en nuestro caso, no ocurre. Pero bueno, de considerar escenarios posibles y probables se trata y, más específicamente, considerar “los desafíos de desarrollo y de la integración fronteriza”; considerarlos a partir de un presente en parte visible, en parte escondido o apenas comenzando a desarrollarse.

La historia de los procesos civilizatorios o culturales, de acuerdo a Ferdinand Braudel, muestra fenómenos de larga y de corta duración. Uno de los llamados fenómenos de “larga duración” tiene que ver con la configuración de regiones y territorios. En esta línea de argumentación, pensar Uruguay y Brasil no puede no tomar en cuenta las marcas históricas a nivel regional y, fundamentalmente, como veremos, en relación con el espacio fronterizo o la frontera.

La región, o sea el espacio, pero también la historia, o sea el tiempo; sobre esto se nos convoca a pensar. Estas nociones, aunque asumidas como datos de la realidad y frecuentes en el discurso político, artístico y académico, no son unívocas ni inmutables. Especialmente, si son contrastadas con otras nociones como las de Estado-nación, hemisferio, proceso global y similares.¹

El 26 de marzo de hace veinte años se firma el Tratado de Asunción que da origen al Mercosur que atiende fundamentalmente a lo económico y al mercado y no puede prescindir de la noción de “territorio”. La recurrencia a lo “territorial”, a lo “nacional” y a lo “originario” en el texto del Tratado resulta significativa si se piensa en el escenario contemporáneo constituido por el proceso de globalización y el de configuración de bloques económicos regionales; escenario que parecería volver obsoletas las nociones de nación y territorio. Más aun, si se tiene en cuenta que el propio Tratado de Asunción, entre sus “Consideraciones”, tenía conciencia de la nueva situación internacional y se presentaba como una respuesta a esos mismos

¹ En esta primera sección recojo parcialmente lo planteado en mi ensayo “Políticas culturales en el Mercosur, del Tratado de Tordesillas al Tratado de Asunción.” Informe para la Unidad de Políticas culturales para el desarrollo, UNESCO, 1999.

acontecimientos. Al mismo tiempo, se deja constancia de que los Estados firmantes están

... Conscientes de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980,...(Todo el Mercosur, 77)

Esta consciente voluntad de constituirse como un “avance” en el “esfuerzo” de integración de América Latina que retoma a texto expreso “esfuerzos” anteriores (Tratado de Montevideo) y de hecho, procesos de integración que, como el bolivariano, vienen desde el siglo XIX muestra la vigencia de la noción de “territorio” en el imaginario de los firmantes del Tratado de Asunción.²

El “territorio”, lo “originario” y el borramiento de fronteras (los impuestos, los aranceles y las tasas son formas de la frontera) reivindicados por el artículo 7 y por el conjunto del Tratado son expresión de la vigencia de la idea de la nación (el “producto nacional”), pero también del propio estadio de desarrollo del proyecto implícito en el Tratado de Asunción. Por lo mismo, es posible sostener que el mismo Tratado constituye el acto fundacional (o la redefinición) de un nuevo espacio, de un nuevo territorio y consecuentemente de sus fronteras. En este sentido y a nivel territorial, el Tratado de Asunción deconstruye o reconfigura en 1991 lo realizado por el Tratado de Tordesillas en 1494 bendecido por la autoridad del Papa.³

Es obvio que el dibujo papal no tiene que ver sólo con imaginarios o ambiciones imperiales sino, fundamentalmente, con repartos e intereses

² En ese sentido, el artículo 7 – incluso en su lenguaje político-económico – resulta elocuente: “Artículo 7: En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos *originarios del territorio* de un Estado Parte gozarán, en los otros Estados Partes, del mismo tratamiento que se aplique al *producto nacional*”. (mis cursivas; *Todo el Mercosur*, 79)

³ En 1494, la línea geométrica que la mediación papal impuso como solución al conflicto imperial entre España y Portugal constituyó de hecho la primera incisión en el papel del mapa o la primera intervención de un diseño “plástico” o “visual” que performáticamente instaló la noción de “frontera” en las tierras de lo que en Europa se consideraba el Nuevo Mundo; y esta incisión geométrica tuvo también un alcance “jurídico”. La anticipación del Tratado de Tordesillas opera de hecho como una marca político-cultural que habrá de signar – a modo de pecado original – el futuro de esta parte del mundo. Es decir, antes de la constitución de los Estados-nación del siglo XIX ya existirá esa marca de la “frontera” que afectará los imaginarios, la vida cotidiana y las políticas de la región.

económicos. Pero las fronteras políticas y económicas se replicarán o manifestarán también en fronteras culturales y lingüísticas y, sobre todo, establecerán una impronta y una dinámica en la vida cotidiana. Es decir, generarán, Braudel mediante, fenómenos de larga duración todavía hoy vigentes. Me refiero a cosas tan disímiles como las que sugieren términos como “contrabando”, “invasión”, “barrera”, “libre circulación”, “vecindad” y otros que están implícitos en la noción de frontera. Fronteras que no sólo separan un afuera amenazador o enemigo de un interior comfortable y amigable a nivel macro; adentro de todo interior amable, amigable, la lógica de la frontera sigue presente.

Por lo tanto, reflexionar sobre “frontera” y “región” en esta parte del mundo es imposible fuera de la historia, porque dichos conceptos son carne viva de los “fenómenos de larga duración” que nos caracterizan. ¿Quiero decir con esto que todo sigue igual? No, otros fenómenos históricos más recientes han introducido variantes relevantes. Me refiero concretamente a los actuales impulsos unificadores de proyectos como el de la UNASUR. Sin embargo, no todo es tan claro o tan simple.

2. Escenarios para los próximos 20 años

Primer escenario: Todo sigue igual

En este primer escenario, se parte de la hipótesis de que, más allá de la voluntad política, las inercias históricas no logran impedir que todo siga igual. Este escenario aparece como altamente improbable – no me refiero tanto o solamente a lo económico sino a lo cultural en un sentido amplio – por el peso que las transformaciones tecnológicas tienen en ambas sociedades.

La revolución tecnológica, sobre todo a nivel de las comunicaciones y de los medios informáticos, impide la opción del aislamiento y del desconocimiento de lo que sucede o se produce en el ámbito internacional, en las fronteras del Mercosur y en particular de Brasil y Uruguay. La transformación de los medios de comunicación y sobre todo el constante y creciente – lento y desigual – proceso de democratización del acceso a la información y a la comunicación no permite imaginar un escenario en el que tirios y troyanos, jóvenes o viejos, localistas o aperturistas, no estén expuestos o informados acerca de lo realizado en otras partes del planeta y puntualmente en nuestros países.

¿Qué supone lo anterior para el universo de la cultura y del campo artístico? Las transformaciones tecnológicas y la intensificación de las comunicaciones supondrían una mayor exposición a las innovaciones y producciones internacionales con un fuerte impacto en lo realizado por los creadores nacionales. Pero, en este sentido, se podría argumentar que dicha mayor exposición no produciría mayores cambios a tendencias presentes desde largo tiempo tanto en la sociedad uruguaya como en la brasileña; es cierto, sin embargo, que dada la extensión y la fuerte diversidad cultural y regional de Brasil el contacto con las transformaciones tecnológicas no opera de igual modo. Si bien uno puede pensar que Belo Horizonte, Rio de Janeiro o Sao Paulo han sido – por lo menos desde la famosa Semana de Arte Moderno – nudos de diálogo cosmopolita, dicho diálogo no penetró del mismo modo toda la cultura del territorio brasileño. En ese sentido, cabría un paralelismo con respecto al cosmopolitismo de Montevideo en oposición a la mayoría del resto del territorio uruguayo.

A pesar de las transformaciones tecnológicas, sería quizás posible pensar en la continuación de este dilema – localismo nacional o regional versus cosmopolitismo – en los próximos 20 años, pero ¿sería probable o factible? Teniendo en cuenta el ritmo histórico de transformación de ambas sociedades en estos ámbitos, la respuesta sería la de probable. Después de todo, lo que hoy vemos es la coexistencia – fenómeno que no ocurre únicamente en nuestros países – de creaciones “abiertas” y de creaciones “localistas”. La globalización supone también la glocalización; es decir, la coexistencia de una cara global y de otra local así como la conformación de lo “glocal” que – aun cuando no exactamente equiparable – puede ser o ha sido entendida como fenómenos de “hibridación” y/o “fusión” (García Canclini). Alcanza al respecto ver lo que ha estado sucediendo en el campo de la música – sobre todo la popular – como en el de la pintura, para solo referirnos a los ejemplos más notorios.

No obstante, quisiera referirme a un par de films relativamente recientes: *Durval Discos* (2002) de la brasileña Anna Muylaert y *Gigante* (2009) del uruguayo Adrián Biniez. En *Durval Discos* – más allá de los elementos fantásticos o fantasiosos – lo que se narra son las transformaciones que la revolución tecnológica impone en la “vieja modernidad” terminando con la demolición que “la piqueta fatal del progreso” realiza de la tienda de discos de vinilo “Durval Discos”. En el caso de *Gigante*, lo que se muestra es la vida cotidiana de un personaje sin mayor trascendencia en el espacio de un supermercado. En cierto modo, ambos films tienen lugar o se desarrollan en

el espacio del mercado – tienda de discos y supermercado – contemporáneo y muestran los sufrimientos, los sueños, las ilusiones de ciudadanos que experimentan el cambio o el no cambio de sus historias personales. ¿Son películas localistas o trascienden el espacio nacional? Creo, más allá de lenguajes e historias, que comparten el gran espacio contemporáneo del mercado. En ese sentido, el mercado – la tienda o el supermercado – representa el espacio de convivencia de lo propio y lo ajeno, lo regional y lo global, generando un “lugar otro” que supera y a la vez preserva lo nacional. Dicho de otro modo, un espacio o una frontera – ya no física o nacional sino simbólica – que escenifica la batalla por el consumidor/ciudadano.

El mercado – campo de batalla entre lo nacional y lo no nacional – genera una pertenencia o una identidad que impediría o haría altamente improbable – dadas las transformaciones y el incremento comercial – el encerramiento en identidades culturales fijas que estén expuestas a la hibridación o la fusión. Cabría agregar en esta batalla a los trabajadores y su defensa del trabajo nacional.

En el mejor de los casos, lo que podría suceder es que en el ámbito de la creación artística más que un escenario de “todo sigue igual” tendríamos una suerte de más de lo mismo pero quizás con una mayor intensidad que imposibilitaría el escape a toda formulación desmesuradamente nacionalista. En este sentido, el consumo cultural supone el problema del acceso al mercado. Planteado de otro modo, el consumo cultural supone que aun cuando todos seamos teóricamente “ciudadanos” no todos somos “consumidores”; o “consumidores plenos” en oposición a los “consumidores fallidos” de que habla Zygmunt Bauman en *Vidas desperdiciadas*. De ahí que imaginar el consumo cultural futuro implica tener en cuenta o al menos cuantificar cuantos de los “ciudadanos” uruguayos y brasileños serán además “consumidores plenos” de bienes y servicios culturales. Es decir, el “todo sigue igual” en términos de consumo cultural implica que la “brecha” social y económica seguiría sin ser sustancialmente transformada. ¿Se podrá transformar radicalmente o eliminar dicha brecha de modo de alterar el consumo cultural en ambos países y entre ambos países en las próximas dos décadas?

La pregunta queda abierta, cabe sin embargo considerar la probabilidad de otros cambios en el consumo cultural de aquí a los próximos 20 años en un escenario del “todo sigue igual”. El “todo sigue igual” parece probable también en otra variante: los sectores menos favorecidos social y económicamente aumentan el consumo cultural de nuevos bienes y servicios

tecnológicos – sin incrementar significativamente el consumo de bienes o prácticas culturales “tradicionales” – pero al mismo tiempo no logran “ponerse al día” en la incorporación de nuevas tecnologías – Televisión digital interactiva, compra electrónica de libros inaccesibles en el mercado local, etc –; es decir, hay un mayor acceso al consumo cultural – especialmente mediático o informático –, una continuación del escaso consumo cultural de bienes y objetos tradicionales, pero no lograrían superar el doble desafío del voraz aceleramiento de los cambios y de los costos en ello implicados con lo que se consolidaría su potencial de “consumidores fallidos” (Bauman).

Segundo escenario: “Cambia, todo cambia”

¿Qué significa un escenario donde “todo cambia”? Básicamente, supone un escenario donde hay una profunda transformación en algunos de los rasgos fundamentales de nuestras sociedades. Me voy a referir solo a algunos que tienen incidencia especial en los dos temas considerados; en particular los que tienen impacto en el mercado o en el consumo y en elementos que hacen a eventuales transformaciones en la creación artística.

La posibilidad del todo cambia en ambas sociedades – sociedades, economías y territorios tan disimiles – supone o abre una amplia serie de variables: un país cambia y el otro, no; los cambios se producen en sentidos opuestos; los cambios se producen porque ambos países terminan en un estado de cuasi fusión; los cambios ocurren simultáneamente en la zona sur de Brasil y en Uruguay pero no en el resto del territorio brasileño; en suma, el abanico es demasiado amplio para ser considerados en esta ocasión. Supongamos, a los efectos de esta presentación que los cambios se producen en ambos países en una misma dirección y/o que Uruguay acompaña las transformaciones en la zona sur de Brasil.

En ese sentido, el Mercosur parece haber integrado o estar pensado desde un espacio territorial definido económicamente por el eje Buenos Aires-Sao Paulo.

Si se toma la zona que va desde el Estado de Sao Paulo hasta la provincia de Buenos Aires, hasta Bahía Blanca, hay aproximadamente 80 millones de habitantes. Esos ochenta millones de habitantes tienen el doble del producto per cápita del promedio de América Latina. Es la parte más rica de América Latina. Ese sector de población y de territorio debe reunir aproximadamente entre el 35 y el 40% del producto bruto latinoamericano. (Germán Rama, 52)

Una región, es necesario aclarar, que cubre fundamentalmente la provincia de Buenos Aires, la mesopotamia argentina, la totalidad del Uruguay, la sección oriental del Paraguay y el sur de Brasil desde el estado de Sao Paulo para abajo, más la eventual consideración de Minas Gerais y Rio de Janeiro. Esto supone que el noroeste y el extremo sur de la Argentina así como la inmensa región del norte de Brasil quedan fuera y/o exigen normativas especiales.

De lo anterior se desprende que el Mercosur parece privilegiar la frontera “sur” del Brasil, lo cual reafirma el imaginario propio del proyecto industrializador de los dos mayores países de la región y condiciona el papel de Uruguay. Un imaginario no sólo nutrido de las múltiples variables de la modernidad sino también del mismo proyecto cultural de la “modernización” en el que regiones como la Patagonia, el norte argentino o la Amazonia funcionan como depositarios ya de la idea de una “frontera inaccesible” ya de la idea de una “reserva” territorial para el “futuro”.

En este escenario que privilegia la zona sur de Brasil, el todo cambia haría que Uruguay revierta – como al parecer ha comenzado a ocurrir – la emigración de su población joven, el crecimiento económico continuara y los lazos de intercambio comercial y económico con Brasil se intensificarían y consolidarían. En ambos países, además, la brecha socioeconómica sería radicalmente, por lo menos, achicada sino eliminada.

Supongamos además que el interés de ciertos sectores sociales poderosos de Brasil continúen invirtiendo en Brasil y que la inestabilidad en Europa y otros países hoy convulsionados generen el afincamiento de personas y capitales en nuestros países. Agreguemos la variable de que Argentina siga presentando un fuerte crecimiento económico, pero al mismo tiempo una sostenida política de proteccionismo que tense las relaciones con Brasil y con Uruguay.

Un escenario con las características anteriores afectaría, de modo altamente probable, el intercambio económico entre nuestros países, pero también el consumo y la integración cultural de nuestros países de modo positivo. Las razones parecen claras: en dicho escenario habría un incremento demográfico significativo a nivel del mercado, pero sobre todo, supondría un aumento en el poder adquisitivo de los residentes en ambos países y sobre todo en la frontera. Esto llevaría a un cambio, por ejemplo, en la oferta de la escena cultural artística a todos los niveles: no habría capacidad ociosa en la infraestructura de las salas de espectáculos y las giras internacionales de grupos musicales, teatrales, exposiciones plásticas incorporarían de modo mucho

más significativo que el presente en algunas ciudades de Uruguay y Brasil. Esto redundaría en un mayor consumo en todas las áreas culturales pero también obligaría a inversiones en infraestructura cultural así como en la débil industria cultural uruguaya o una asociación con la poderosa fuerte industria cultural brasileña generando mayor empleo directo e indirecto en ambos países.

Lo anterior considera básicamente el mundo del consumo cultural y no toma en cuenta la variable de la brecha socioeconómica ya que en este escenario la estructura social y demográfica actual se habría visto fuertemente alterada. ¿Es probable, factible, posible este escenario? Todo es posible en la dimensión desconocida, decía un programa televisivo de hace unas décadas, ¿probable o factible, es otra historia?

Es poco factible que Argentina – o a los efectos Buenos Aires – decida “suicidarse” y abandonar el papel al que viene aspirando a nivel regional desde siempre. Es poco factible aunque, por otras razones vinculadas a la política interna Argentina, eventualmente probable que este país decida no mantener y mejorar sus relaciones con Brasil así como no decida dejar que el potencial de Uruguay logre una interacción con Brasil sin decir nada o interferir.

Las otras variantes que posibilitarían este escenario del “todo cambia” tienen agentes y actores diversos. Unos no dependen de nosotros: el que la inseguridad de Europa occidental siga creciendo o decisiones de inversión internacional en la región y similares se mantengan indefinidamente. Pero otros sí dependen, parcialmente, de nosotros: el cambio en la orientación acerca del estímulo a inversiones, la generación de empleos que limite o elimine el desempleo juvenil, la inversión en la complementación energética, la decisión de los empresarios nacionales de ambos países de invertir en emprendimientos culturales binacionales así como el darse cuenta por parte de ambos Estados, a nivel nacional, departamental o estadual, que la “inversión” en cultura no es “gasto” ni “despilfarro” sino modos efectivos de creación de trabajo y riqueza.

“Factible o probable”, altamente o débilmente factible o probable, no depende solo de lo que pase fuera de nuestro control. Si son ciertas las tendencias de hoy, si se continúa alentando políticas endogámicas, si continuamos queriendo “más de lo mismo un poquito mejor”, entonces para que sea ya no altamente probable sino también apenas algo o débilmente factible el escenario del “cambia, todo cambia” debería ocurrir un “terremoto” no solo del contexto externo sino de las políticas nacionales y sobre todo del relacionamiento entre ambos países. Las políticas de “vaivén” de ambos

gobiernos en términos geopolíticos deben cambiar y no concentrarse exclusivamente en apostar a la frontera común. La apuesta a la frontera común es parte del necesario cambio, pero no puede localizarse o reducirse solo a la frontera; salvo, claro está que Brasilia decida delegar la integración con Uruguay al Estado de Rio Grande do Sul. Esta apuesta – la de una fuerte integración entre Uruguay y Rio Grande do Sul es bienvenida – pero no puede absorber la totalidad de las relaciones entre ambos países.

Tercer escenario: “El camino del medio”

Este escenario que llamo a falta de mayor y mejor imaginación el del “camino del medio” combina algunas variables de los anteriores escenarios y elimina otras; como se suele decir, en este caso el orden y sobre todo las características de los ingredientes cambian el producto. En ese sentido, quizás lo más adecuado sería imaginar dos escenarios de las múltiples mezclas posibles de variantes: uno, el “camino del medio” altamente probable y eventualmente factible y otro, el “camino del medio” probable, pero no factible.

Elijo comenzar por el probable aunque no factible. En este escenario, probable pero no factible la reconversión de la economía implica un cambio en la estructura de la producción uruguaya y se produce o se genera el autoabastecimiento energético asegurando la complementación entre ambos países. La brecha social es reducida radicalmente y se logra bajar el porcentaje de la población bajo el nivel de pobreza a mucho menos del 10 % en ambos países. Crece el número de estudiantes en todos los niveles de educación y especialmente a nivel universitario. La educación universitaria y los centros de producción de las industrias culturales se descentralizan y aun cuando Brasil sigue teniendo la “parte de león” comparte su papel en estos rubros. La inseguridad en las grandes ciudades de Brasil y Argentina sigue sin ser controlada y varias ciudades de Uruguay se vuelven apetecibles como destinos de algunos sectores medios y altos de la región. Porto Alegre continúan su ascenso cultural en la región pero sin “borrar del mapa cultural regional” a Uruguay y en particular a Montevideo. Al contrario, se complementan e integran.

Los conflictos a nivel de Europa, Medio Oriente y otras regiones conflictivas si bien no encuentran una solución permanente dejan de tener el nivel de explosividad del presente. El petróleo sigue subiendo aunque sin

alcanzar niveles inmanejables a la vez que nuevas fuentes energéticas se incorporan con mayor rapidez. Se logra un equilibrio comercial adecuado en el MERCOSUR y al mismo tiempo se logra concretar una serie de acuerdos bilaterales entre Uruguay y Brasil.

En este probable aunque no muy factible escenario, el consumo cultural sigue manteniendo las mismas características tradicionales, pero logrando un sensible incremento en la inversión privada y estatal tanto en el ámbito de la infraestructura cultural como en el de las industrias y la producción cultural. La producción artística mantiene su tradicional ambivalencia entre una apertura universalista y un fuerte sentimiento localista. El acceso a las nuevas tecnologías se generaliza y la distancia en el acceso al consumo cultural alcanza el mejor de los “índice guinis” de equidad cultural; aun cuando todavía no existe un instrumento que en cultura pueda medir de esa forma los índices de equidad cultural. Finalmente, el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas a nivel cultural es relativamente bajo.

¿Por qué este escenario es probable, pero no factible? La respuesta a esta pregunta surge del conjunto del ensayo, pero si fuera necesario o me obligaran a abundar en razones o a privilegiar una, elijo la siguiente: es que este escenario sería como una suerte del “sueño del pibe” para lo que han sido los “destinos históricos” de ambos países; es decir, por el lado de Uruguay lograr seguir “haciendo la plancha” sin mayores sacrificios y sobre todo sin arriesgar demasiado. Por el lado de Brasil continuar con su proyecto más que centenario de terminar de consolidarse como el interlocutor mundial de esta parte del planeta. Sería como una forma de seguir jugando al “como si” hubiera una voluntad real de cambio cuando en realidad no se está dispuesto a pagar los costos que exige todo cambio. No es factible, pues los uruguayos todos nos regimos, quizás inconscientemente, por aquello de “más vale malo conocido, que bueno por conocer”. Y en el caso de Brasil, es absurdo pretender que abandone un proyecto de país que ha sobrevivido décadas y orientaciones políticas.

La segunda variante, la del escenario del “camino del medio” altamente probable y eventualmente factible implicaría lo siguiente: la reconversión de la economía implica un cambio en la estructura de la producción de ambos países de forma parcial y además no se logra la complementación productiva. La brecha social es reducida pero el porcentaje de la población bajo el nivel de pobreza se estabiliza en 20 %. La educación universitaria y los centros de producción de las industrias culturales se descentralizan aunque Sao Paulo

sigue siendo el centro indiscutible a nivel regional. La región en su conjunto logra bajar el nivel de inseguridad, pero sin presentar mayores cambios con la situación actual por lo que Uruguay no logra alcanzar su objetivo de volverse el refugio de los pudientes de la región. La conflictividad internacional del presente encuentra una solución, pero la inestabilidad se traslada a otras partes del planeta; en especial a África hacia donde comienza a acudir el grueso de las inversiones extranjeras o multinacionales y de los ejércitos internacionales. El petróleo sigue subiendo y las crisis de precios y de escasez de energía a nivel mundial se incrementan pues China no deja de crecer. Se logra un equilibrio comercial adecuado en el MERCOSUR a la vez que no se logra consolidar acuerdos bilaterales con Brasil y aun cuando efectivamente logre algunos terminan por representar menos de lo deseado. El desarrollo cultural de Brasil continúa su ascenso en la región y termina de “borrar del mapa cultural regional” a Uruguay y en particular a Montevideo. No así a Punta del Este que continúa su crecimiento a nivel regional e internacional, pasando a ser uno de los centros indiscutibles del turismo de alto poder adquisitivo con creciente importancia en las inversiones inmobiliarias, como mercado de artes plásticas y como centro de universidades internacionales.

En este altamente probable y factible escenario, el intercambio y el comercio cultural entre ambos países siguen manteniendo las mismas características tradicionales, aun cuando no se logra un sensible incremento en la inversión privada y estatal tanto en el ámbito de la infraestructura cultural como en el de las industrias y la producción cultural bilateral. El acceso a las nuevas tecnologías no logra universalizarse y la brecha social permanece más o menos incambiada. Uruguay intensifica su aislamiento cultural, pero su inserción regional es relativamente aceptable.

¿Por qué este escenario es altamente probable y eventualmente factible? La conclusión es acumulativa, viene de las páginas anteriores. Pero de un modo especial de un solo hecho: la sociedad uruguaya está fragmentada a nivel social y cultural, pero sobre todo está profundamente dividida a nivel político. Aunque no, no es adecuado decir a nivel político, está dividida de un modo que atraviesa las distintas agrupaciones o partidos o inclinaciones políticas. Está dividida a nivel de proyecto de país; de ahí la característica de esta variante del “camino del medio” en el que “ni muy muy ni muy poco” o “el ni calvo ni con dos pelucas” nos deja “en el medio del camino” o en el “camino del medio” pues el “camino del medio” incluso respecto a Brasil es percibido por algunos sectores uruguayos como el menos riesgoso.

Cuarto escenario: “Apocalipsis 2010-2030”

Confieso que no tenía previsto este escenario y pensaba terminar en lo que ahora pasó a ser un cuarto escenario apocalíptico. La razón de este escenario tremendista fue estimar que debía tener en cuenta lo que podría pasar con la variable del precio del petróleo y de los conflictos de Medio Oriente dentro de los próximos 20 años.

Hace unos años se especulaba que el precio del barril de petróleo iba a superar los 100 dólares y no iba a volver a bajar. Subió, llegó a más de 140, hoy está en el entorno de los 110 dólares y todo hace pensar que este piso difícilmente sea abandonado. Es altamente probable – más allá de nuevos descubrimientos offshore o no, de recursos eólicos o solares – que para el 2030 el barril de petróleo haya superado ampliamente esa cifra. A los efectos del presente escenario apocalíptico, supongamos que dicho precio del barril represente algo equivalente a los 500 dólares de hoy. Supongamos que ello se deba no solo a la no solución de los conflictos de Medio Oriente sino a la continuación del crecimiento de China y del resto de las economías asiáticas o las de los BRIC, al deterioro de la economía norteamericana y a la multiplicación de los ataques terroristas en Europa y otras regiones del Hemisferio Norte. Supongamos además que la incorporación de nuevos productos energéticos – biodisel, etc – es más lenta de la deseada y que el acceso a los recursos energéticos propios o regionales se dificulta o se encarece de modo similar, ¿cómo afectaría esto el consumo cultural y el mundo de la creación en nuestros países? ¿Qué pasaría si Uruguay no logra producir gas o petróleo y la dependencia energética se incrementa? ¿Qué pasaría si la producción de Brasil no le permite “ayudar” a Uruguay ni a ningún otro país?

En primer lugar y entre las múltiples consecuencias que tendrían estos hechos cabría señalar: un hiperbólico encarecimiento de los fletes y del transporte aéreo y terrestre. No me corresponde ni sabría cómo hacerlo, imaginar las repercusiones económicas que esto tendría para Uruguay. Puedo sí, especular que esto implicaría o tendría efectos especialmente notables en el flujo de personas hacia nuestro país y también en el flujo y en el intercambio de bienes culturales. Puedo suponer que el papel de Brasil en la región y en el mundo sería aun mucho mayor de lo que hoy es y puedo temer que el destino de apenas 4 millones de individuos no represente – ni siquiera como ancha frontera con el Río de la Plata – un espacio a ser respetado o tenido en cuenta. Después de todo si en 2011 el nuevo gobierno de Brasilia postergó

casi cuatro veces la visita a Uruguay y en el mismo tiempo recibió por lo menos dos visitas de máximas autoridades de Rio Grande do Sul, es factible pensar en un escenario apocalíptico – sobre todo para Uruguay – que las relaciones entre ambos países no tengan la relevancia propia de dos Estados vecinos sino las propias que se destinan a una zona fronteriza.

El tono apocalíptico – característico quizás de la melancolía uruguaya – podría llevarme por caminos políticamente incorrectos. Sin embargo, el intercambio de grandes muestras de arte, orquestas sinfónicas, grandes bandas de artistas de nuestros países, compañías de teatro es altamente gravoso para con ciertas regiones consideradas no “esenciales” para el desarrollo de un país con un proyecto global, es fácil imaginar el creciente aislamiento en que quedaría la cultura uruguaya. Al menos un aislamiento físico ya que el creciente intercambio virtual compensaría parcialmente dicha falta de presencia. Al mismo tiempo, este escenario reforzaría el más accesible intercambio regional a nivel de la frontera y estimularía una suerte de desarrollo de recursos locales sin llegar a la “sustitución de importaciones” del siglo pasado.

Pero sobre todo, este escenario tendría efectos nefastos – espero equivocarme – en la economía general de Uruguay. Si eso es así, si la economía del país entrara en un retroceso radical, las consecuencias para el consumo cultural son obvias. Pero no solo en el sentido de una reducción del mismo sino además en las características del mencionado consumo cultural y del intercambio comercial con nuestro socio principal, es decir, Brasil. El encarecimiento de los bienes culturales materiales, en particular los importados – libros, discos, etc – incrementaría el consumo de servicios o “bienes inmateriales” culturales; es decir, más televisión, más consumo cultural virtual o informático. Lo que en sí mismo podría no ser ni malo ni bueno – dependiendo de los contenidos de dichos medios –, pero que indudablemente causaría un cambio cualitativo de significación.

¿Supondría este escenario que habría una mayor producción de programas televisivos o cinematográficos brasileños? O incluso ¿un mayor consumo de bienes del país del norte sin el recíproco consumo de bienes culturales uruguayos? No necesariamente si se tiene en cuenta que el mercado uruguayo estaría empobrecido y que el empresariado tanto uruguayo como brasileño no se sentiría dispuesto – como lo ha demostrado históricamente a – invertir o apostar fuertemente al reducido mercado local uruguayo, incluso el fronterizo.

El escenario del “Apocalipsis 2010-2030” es probable, pero quizás sea altamente probable que los efectos no sean exactamente los que hoy imagino. Es también probable que un escenario de “Apocalipsis 2010-2030” debiera incluir otros elementos más siniestros como podrían ser: el aumento de tendencias represivas a nivel expresivo fruto de la intensificación de los conflictos religiosos o de las luchas entre el Sur y el Norte que no solo entre el Este y el Oeste o entre islámicos y “occidentales”; explosiones sociales fruto del fracaso de las políticas de erradicación de la pobreza o el surgimiento de otro tipo de conflictos a nivel regional con características violentas que ahora no podemos pensar como factibles. También es posible pensar que en las variantes del “Apocalipsis”, las grandes compañías petroleras transnacionales o los grupos nacionales, regionales y globales vinculados al tráfico de drogas hayan terminado por sustituir la estructura de los estados nacionales o los organismos internacionales estilo Naciones Unidas, Mercosur o UNASUR. Suponemos, deseamos, que este escenario – no necesariamente por sus efectos en los comportamientos del consumo cultural o por la creación artística – no sea altamente factible. En todo caso y para terminar, seguramente en el peor de los casos en este escenario aquellos productos culturales vinculados al racismo o al narcotráfico tendrían asegurado el apoyo financiero para su desarrollo, producción y distribución.

3. Final deseoso

¿Cómo terminar esta sucesión de reflexiones? ¿Cómo terminar de hilar el relato que he construido? ¿Cuál es o qué dice este relato acerca de la frontera como un fenómeno de larga duración, especialmente en el escenario de las próximas dos décadas? Quizás el único hilo conductor de este relato, incluidas sus eventuales o aparentes digresiones, sea la convicción de que en un escenario globalizado donde la consigna parece ser la celebración de la desterritorialización, el territorio – ¿nacional? – sigue teniendo un peso que no puede ser borrado o silenciado. O, dicho de otro modo, si hoy, junto con la desterritorialización propia de la globalización y de la conexión virtual de Internet, la frontera ha adquirido un protagonismo central, aunque no idéntico para incluidos y excluidos, esto representa o constituye un punto de inflexión de fenómenos muy anteriores. Es decir, constituye un episodio en el fenómeno de larga duración que se inicia hacia finales del siglo XV. La marca, el trazo papal de entonces reorganizó el espacio americano previo a la llegada de la

HUGO ACHUGAR

avidez imperial inaugurando un espacio colonial. Hoy, luego de la marca del siglo XIX y de los sucesivos y espasmódicos intentos de unión regional, la frontera como marca de origen o pecado original presenta nuevos rostros pero permanece igual de vigente. En ese sentido, quizás quepa terminar afirmando que la frontera nos constituyó y nos sigue constituyendo. Una frontera representada y representable de diversa manera, pero frontera todavía. Es posible también que el hecho de ser uruguayo y de sentirme ciudadano de un “país frontera” marque indeleblemente mi discurso.

No todos queremos el mismo futuro para el relacionamiento entre nuestros países. El consumo cultural y el mundo de la creación futuro para el cual hoy mucha gente trabaja no son homogéneos. No hay consenso, no somos sociedades uniformes. Tal vez y sin tal vez, es bueno que así sea. Pero lo que hoy se está sembrando se habrá de cosechar en las próximas dos décadas. No quiero terminar apostando al “pensamiento deseoso del wishful thinking” pero espero que aquello por lo que muchos brasileños y uruguayos estamos trabajando nos encuentren más integrados y comunicados sea en portugués, español o el fronterizo portuñol.

Relações entre Brasil e Uruguai – perspectivas para os próximos 20 anos

*Marco Aurélio Garcia**

Nas últimas três décadas, a humanidade tem experimentado profundas mudanças econômicas, científico-tecnológicas, políticas e culturais, que transformaram radicalmente o cenário global. Traços importantes dessas transformações, além de sua profundidade, foram o caráter acelerado e, em boa medida, imprevisível de que se revestiram.

Nesse período assistiu-se à implosão da União Soviética, ao fim da Guerra Fria e, logo após, à constituição de um mundo unipolar, girando em torno dos Estados Unidos, país ungido à condição de única superpotência econômica, política e militar, com extraordinária capacidade de irradiação política e ideológica.

Essa hegemonia solitária durou pouco. Desastradas aventuras militares, o fundamentalismo ideológico de governantes e uma conduta irresponsável da economia abalaram o papel dos EUA, que enfrentam hoje graves impasses internos e, crescente concorrência externa da China.

A crise de 2008, cuja exata extensão e profundidade ainda não se conhece de todo, tem tido efeitos paralisantes sobre a economia e a política norte-americana, ao mesmo tempo que mergulhou a Europa em situação econômica e financeira com graves desdobramentos sociais.

A recessão que se abateu sobre os países desenvolvidos contrasta com o crescimento acelerado da China e de outros países ditos “emergentes” –

* Marco Aurélio Garcia é Assessor Especial de Política Externa da Presidenta da República.

como é o caso do Brasil –, que se transformaram em centro dinâmico da economia mundial.

O caráter radical e vertiginoso desses câmbios tem produzido mudanças na correlação de forças internacional, que não encontram correspondência nos mecanismos de governança mundial.

Quando países e/ou blocos tradicionais entram em períodos de decadência, ainda que larvar e prolongada, e, ao mesmo tempo, outros emergem, essas mudanças nas relações de poder podem acarretar perigosas consequências do ponto de vista econômico, político e militar.

A pequena digressão que abre estas notas obedece a três razões.

Primeiramente, lembrar que toda projeção histórica – sobretudo para os próximos vinte anos, como a aqui proposta – é arriscada, tendo em vista a rapidez e a imprevisibilidade que têm marcado o curso da história recente.

Em segundo lugar, lembrar que o relacionamento entre Uruguai e Brasil, países que se situam neste Sul emergente do mundo, são influenciados pelo rumo e o ritmo que marcarão futuramente as transformações globais.

Finalmente, expor a convicção brasileira de que a conformação de um mundo multipolar exigirá sólida articulação dos países sul-americanos, seja no MERCOSUL seja na UNASUL. Com isso estariam garantidas as condições de possibilidade para que a região pudesse ter lugar relevante nesta nova configuração mundial. O Brasil não deseja ocupar sozinho um papel global, mas em associação com seus vizinhos. Essa opção – como se verá adiante – dá relevo à questão sobre o tipo de integração regional a ser buscado.

O lugar da América do Sul num mundo multipolar

São várias as razões que conferem à América do Sul lugar privilegiado no mundo atual e, mais ainda, na nova ordem multipolar que está em vias de constituição.

A região dispõe de extraordinário e diferenciado potencial energético, se levarmos em conta as reservas de petróleo, gás, carvão e urânio, além de fontes renováveis, como os biocombustíveis e, sobretudo, a hidroeletricidade.

No seu subsolo se encontra ampla gama de minérios, desde os de uso mais convencional – como o ferro e o cobre – até os ligados a etapas mais recentes do desenvolvimento industrial, como o nióbio ou o lítio.

Em um mundo cada vez mais demandante de alimentos, a América do Sul está-se transformando em um dos grandes celeiros globais, tanto pela

existência de fatores naturais favoráveis — qualidade do solo e abundância de água — como pelos avanços logrados no âmbito da pesquisa agrônômica, que permitiram a revalorização de terras — antes tidas como inadequadas para a agricultura — e a obtenção de excelentes índices de produtividade.

A tudo isso se somam água abundante — um terço das reservas da humanidade — e uma biodiversidade ainda não suficientemente explorada.

Esse quadro de vantagens materiais pode ser complementado pela expansão da indústria no Brasil, pela reindustrialização argentina e pelo surgimento de primeiras manifestações de complementaridade produtiva na região.

O crescimento econômico que tem marcado a América do Sul nos últimos anos, somado a políticas sociais, aplicadas em quase todos os países, teve por consequência a constituição de um mercado de bens de consumo de massa. Somente no Brasil, o atrelamento da política econômica às políticas sociais permitiu a incorporação de mais de 40 milhões de homens e mulheres ao que muitos designam como “nova classe média”. Não se trata de caso isolado no continente. Esse fenômeno explica por que a região se transformou em um ponto de atração para investimentos internacionais, não só para a produção de commodities, como também no setor industrial, em especial vinculado ao mercado interno.

A América do Sul não só tem a celebrar esses avanços materiais. Fatores imateriais contam muito para qualificar a inserção da região na cena internacional.

Encerrado o ciclo dos regimes militares, iniciado nos anos sessenta e encerrado na década de oitenta, a América do Sul passou a viver um período de fortalecimento democrático, como nunca antes havia experimentado. Todos os presidentes da região foram eleitos em pleitos livres e transparentes, isentos de qualquer tipo de questionamento nacional e internacional. As instituições funcionam. As garantias individuais e sociais são respeitadas. Por certo, a evolução política de cada um dos países da região pode suscitar dúvidas e contestações, mas não há como questionar a existência de um Estado de Direito nos países que integram a América do Sul.

Trata-se, igualmente, de uma região de paz, onde não se verificam graves conflitos étnicos, religiosos ou ideológicos. Não há contenciosos de fronteira significativos e os que subsistem podem perfeitamente ser objeto de solução diplomática.

Esse quadro explica a considerável redução, nos últimos anos, de tensões militares. Contrariamente ao proclamado por algumas fontes, não tem havido

aumento significativo dos gastos de defesa nos países sul-americanos, menos ainda “carreiras armamentistas”. Ao mesmo tempo, constata-se que a revisão das doutrinas de segurança nacional, que vem sendo realizadas por quase todos os países da região, apontam para a adoção de critérios dissuasivos.

As inegáveis mudanças pelas quais vem passando a América do Sul em pouco mais de uma década, não podem esconder, no entanto, os enormes déficits que ainda afligem a região.

A despeito das importantes mudanças sociais logradas recentemente, a região é uma das mais pobres e desiguais do planeta. Seu potencial econômico não se pode realizar plenamente em função de uma persistente balcanização que põe nações de costas umas com as outras. Faltam suficientes meios de comunicação – rodoviário, ferroviário e aéreo –, e o número e a qualidade dos portos nos dois oceanos estão aquém do papel internacional reservado ao continente.

O próprio uso dos abundantes recursos energéticos se vê comprometido pelas conexões ainda insuficientes nesta matéria. É paradoxal que, com tamanho potencial energético, muitos países da América do Sul sofram “apagões”, o que não só dificulta a vida de seus cidadãos, como limita consideravelmente a expansão industrial. O exemplo paraguaio é significativo. Dispondo de metade da produção da maior hidrelétrica do mundo – Itaipu –, o Paraguai enfrentava dificuldades de abastecimento de eletricidade em Assunção, comprometendo também os projetos de criação de um polo industrial em seu entorno. A construção de uma linha de transmissão entre a Itaipu Binacional e a capital paraguaia, com recursos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), mostra como uma alternativa supranacional pode dar conta de problemas que não podem ser enfrentados por um só país.

Que tipo de integração?

A consciência dos muitos limites que a região enfrenta para tornar-se ator importante no mundo de hoje levou os países sul-americanos a avançar o debate sobre os mecanismos de integração a serem seguidos.

Há três décadas, a integração era vista numa perspectiva estritamente comercial. A hegemonia do pensamento neoliberal, quando da formação do MERCOSUL, celebrava as virtudes do livre comércio no processo de regionalização.

Sem desconsiderar o papel do comércio intrarregional, sobretudo tendo em vista seus extraordinários avanços nas últimas décadas, é importante ressaltar que uma integração, restrita a seu aspecto puramente comercial, favorece essencialmente os países de economia maior e mais diversificada. Penalizam economias menores e menos complexas e aprofundam as assimetrias na região.

O que é válido para processos mais restritos de integração, como o MERCOSUL, o seria com muito mais razão para processos mais amplos, como a proposta norte-americana de formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), inviabilizada pela oposição que sofreu por parte de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, quando da Cúpula Interamericana de Mar del Plata de 2007.

As formas de redução das assimetrias exigem, além da conexão física e energética, esforço de integração produtiva e criação de um conjunto de mecanismos econômicos e institucionais.

A percepção desse novo quadro explica a evolução mais recente do MERCOSUL e a própria criação da UNASUL. A partir de 2003/2004 fortaleceu-se a ideia de integração na América do Sul. É o que explica a associação de praticamente todos os países da região ao MERCOSUL e a aproximação deste com a Comunidade Andina. Mas essa convergência estava limitada pelas regras comerciais de cada um dos países, que mantinham tarifas externas comuns diferenciadas e difíceis de serem equalizadas em um curto prazo.

Foi essa a razão que levou os países da região a propor a constituição do que, inicialmente, se chamou de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), mais tarde denominada de UNASUL.

A UNASUL, além de propor uma articulação energética e física, absorvendo atribuições anteriormente da IIRSA, aponta para a necessidade de uma integração produtiva, social, financeira, em matéria de defesa e de combate ao crime organizado, especialmente ao narcotráfico.

Essa integração produtiva tem de levar em conta as distintas idades do processo de industrialização que coexistem na região. Se é certo que há um amplo espaço para dar continuidade a um processo tradicional de industrialização na América do Sul – abrangendo a produção de bens de consumo, intermediários e de capital –, não é menos verdade que a região está confrontada com novas modalidades de industrialização, ligadas essencialmente à economia do conhecimento.

A expansão do comércio na América do Sul foi acompanhada, igualmente, por uma ampliação dos investimentos intrarregionais, não só por parte de países de economia mais diversificada, como Brasil e Argentina, mas também por outros de economia menor, como o Chile, de forte presença econômica em quase todo o continente. Um dos problemas que têm marcado parte desses investimentos é o de concentrar-se na aquisição de ativos nacionais, contribuindo, assim, para um processo sentido por muitos como de “desnacionalização” do sistema produtivo local.

Esses problemas põem em evidência algumas condições necessárias para o processo de integração produtiva na região. Além do evidente e indispensável respeito a normas jurídicas, sociais e ambientais da cada país, a integração deve contribuir para avanços qualitativos na esfera produtiva, com efetiva transferência de tecnologia e abertura para uma continuada inovação.

Quando o Brasil optou pelo padrão de TV Digital japonês, tratou de recriá-lo no país, o que foi possível graças à participação de mais de 20 universidades brasileiras. Foi fundamental a transferência de tecnologia, distinto do recebimento de um pacote fechado, o que estimulava indústrias locais de componentes e avanços subsequentes no que se relaciona à tecnologia original. O mesmo critério foi utilizado nas negociações que o Brasil realizou com outros países. Não se tratava de vender um pacote fechado, mas de propor uma associação tecnológica e produtiva com outros países, o que implica o surgimento de um novo padrão. Esse critério explica por que as negociações foram exitosas com a maioria dos países da América Latina e com países da África. Seguramente foi essa a razão que levou o Uruguai a abandonar o padrão europeu de TV Digital em favor dessa nova proposta.

Uruguai – Brasil

Presente e futuro das relações econômicas

O relacionamento comercial entre Uruguai e Brasil experimentou considerável evolução na última década. De 2002 até 2010 o fluxo comercial entre os dois países evoluiu de US\$ 897 milhões para US\$ 3,1 bilhões (dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior), alcançando, apenas nos quatro primeiros meses de 2011, a cifra de US\$ 1,3 bilhão, o que implica aumento de 45,7% em relação ao ano anterior. O saldo entre importações e exportações, no período

compreendido entre 2005 e 2008, particularmente desfavorável para o Uruguai, foi-se gradativamente equilibrando, revelando déficit para o Brasil em 2010.

Têm-se intensificado e diversificado os investimentos brasileiros no país vizinho. Eles se dirigem não só a setores estratégicos, como os de petróleo, gás e siderurgia, mas também à produção de plásticos, embalagens, calçados e bebidas. Devem ser mencionadas ainda as áreas financeira, agroexportadora e de frigoríficos. Esse último tipo de investimentos brasileiros se concentraram fundamentalmente na exportação, sobretudo para o mercado brasileiro. Em 2010 mais de um terço das exportações uruguaias foi realizada por empresas de capital brasileiro.

Na área energética, a Petrobras possui 55% do capital da Conecta S.A., empresa que detém o monopólio da distribuição de gás no interior do país, além de participação acionária majoritária (66%) na Montevideo Gas, que provê a capital uruguiaia. A estatal brasileira passou também a ter presença relevante na distribuição de derivados de petróleo, com a aquisição dos ativos da Shell. A Petrobras está envolvida na prospecção de petróleo em curso na plataforma marítima uruguiaia.

A presença de investimentos estrangeiros em um país pode produzir reações contraditórias na opinião pública. Desejados por muitos, sobretudo pelos governos, eles são vistos, por outros, como sinal de desnacionalização do sistema produtivo ou dos serviços, sobretudo quando se dirigem à compra de ativos nacionais. Esse problema não está ausente do relacionamento econômico entre Uruguai e Brasil.

Fez-se sentir no setor de bebidas, quando da compra de cervejarias uruguaias pela multinacional brasileira AMBEV (hoje IMBEV) por meio da argentina QUILMES, também controlada por capitais brasileiros. Naquela ocasião, a intenção da AMBEV era de, ao fundir várias empresas em Paisandú, fechar uma delas, o que acarretaria a supressão de 500 empregos. Tão logo informado do fato, o Governo Lula instou a empresa brasileira a encontrar outra solução para o problema por ela aludido, o da obsolescência de uma das fábricas uruguaias. O argumento central mencionado pelo Brasil era o de que o fechamento de uma empresa no Uruguai, no âmbito de um processo tido como de integração produtiva, punha em questão os argumentos em favor de um MERCOSUL capaz de operar uma integração de outro tipo em nossa região. Como houve sensibilidade por parte da multinacional brasileira, o pior cenário não se configurou. Uma das empresas foi efetivamente fechada,

mas a AMBEV decidiu construir em seu lugar uma fábrica de malte, que passou a abastecer também o mercado brasileiro, e criou mil empregos, compensando com folga os quinhentos antes suprimidos.

O final feliz desse incidente – a inauguração da fábrica de malte pelos Presidentes Lula da Silva e Tabaré Vázquez, no dia seguinte à posse deste último – contém uma dupla e contraditória lição. Em primeiro lugar, mostra que, quando há, por parte dos Governos, uma justa percepção do que deva ser um processo de integração, criam-se possibilidades de resolução de situações em si mesmas conflitivas. Mas, a contrario sensu, revela não ser possível supor que esse tipo de entendimento sempre existirá, pois Governos passam e, com eles, concepções em relação a temas tão estratégicos podem ser alteradas. Por esse motivo é necessário cercar os processos de integração de garantias institucionais que limitem o risco de situações capazes de aprofundar a assimetria e, portanto, fraudar um autêntico processo de regionalização.

Se é verdade que uma posição equilibrada e solidária deve estar presente em todas as partes envolvidas em um processo de integração, é bom que ela seja particularmente manifesta naqueles países que, pela dimensão e complexidade de suas economias, estão naturalmente destinados a ocupar papel mais relevante no desenvolvimento articulado da região. A incapacidade de reconhecer assimetrias – econômicas, sociais ou políticas – e de encontrar soluções para elas, é o principal obstáculo a ser enfrentado nos processos de integração regional. Essa é uma das conclusões a que se pode chegar observando a crise que vive hoje a União Europeia e sua dificuldade de encontrar soluções duradouras que fortaleçam sua coesão interna.

O fundamental é que políticas de Governo nessa direção possam transformar-se em políticas de Estado. Longo caminho a ser percorrido quando se observa a posição adotada, aqui mesmo no Brasil, por setores políticos que reagiram desfavoravelmente à aplicação dessa concepção de integração em casos concretos, como foram os relacionados à posição do Brasil frente à nacionalização do gás boliviano ou ao do incremento da remuneração ao Paraguai pela energia elétrica produzida em Itaipu.

Em defesa da atitude do Governo brasileiro, e à falta de argumentos que invoquem princípios e valores tão necessários a toda política externa, pode-se, pragmaticamente, afirmar que não é bom viver em um país próspero e estável, tendo como vizinhos povos que vivem a instabilidade própria de sociedades desiguais.

Convergência política na base da integração

Os próximos vinte anos do relacionamento Uruguai–Brasil começam agora, e os passos que forem dados no presente pelos dois países vivem de grande importância para seu futuro comum.

Mas esse futuro não depende exclusivamente – ainda que em muito – dos nexos bilaterais atualmente existentes e dos a construir entre os dois países. As medidas anunciadas de integração física e energética no encontro dos Presidentes José Mujica e Dilma Rousseff, em junho de 2011, em Montevideu, podem trazer solução definitiva às dificuldades de energia que o Uruguai enfrenta historicamente. Podem igualmente multiplicar elementos de integração que permitam uma maior simbiose entre as duas economias e considerável incremento do potencial produtivo do Uruguai, beneficiando-se, entre outros fatores, da expansão do mercado brasileiro.

Essa integração bilateral tem de apontar, igualmente, para uma coincidência das economias dos dois países em um ponto futuro de suas histórias.

“Nunca estaremos integrados na América Latina se não fizermos a integração da inteligência”, disse o Presidente Mujica, ao receber a mandatária brasileira em Montevideu. Com essa frase ele estava apontando para os temas da inovação, cada vez mais sensíveis nos dois países. Não por acaso, o primeiro compromisso de Dilma Rousseff em Montevideu, antes mesmo das reuniões oficiais, foi sua visita ao Laboratório Tecnológico (LATU), que expressa os avanços do Uruguai no domínio da ciência e da tecnologia digitais, configurando novas vocações econômicas para esse país. Aí está criado um terreno comum de intensa cooperação de novo tipo, que pode estender-se a outros campos, como os da biologia e da medicina, onde o Uruguai também faz importantes investimentos.

Mas o relacionamento entre Uruguai e Brasil tem uma dimensão que extravasa o plano bilateral. Ambos os países têm coincidências e responsabilidades na construção do espaço sul-americano, na UNASUL ou no MERCOSUL.

Essas coincidências, a despeito das diferenças de suas economias, explicam-se, em boa medida, pelo fato de os dois países compartilharem valores políticos comuns. Sociedades que tiveram seu processo democrático interrompido por ditaduras militares, Uruguai e Brasil tiveram transições semelhantes. Foram capazes de reconstruir-se com base em projetos que

combinaram exitosamente crescimento econômico com justiça social, soberania nacional e democracia política.

Apesar de golpeados pela maré neoliberal que atingiu grande parte da periferia do capitalismo, as sociedades uruguaia e brasileira resistiram, com brio, os aspectos mais perversos dessa ofensiva. A oposição que os uruguaios fizeram aos projetos de desmonte do Estado foi decisiva para que o país, no momento azado, pudesse retomar seu desenvolvimento, valendo-se das alavancas que puderam ser preservadas da sanha privatista.

No Brasil, igualmente, a resistência da sociedade civil, inclusive de setores empresariais, permitiu que fossem preservados – e mais tarde reativados – instrumentos estatais de intervenção e regulamentação de um mercado que, entregue a sua própria dinâmica, vinha constituindo-se em fator de estagnação econômica e de desigualdade social.

A proximidade dos projetos políticos que nos últimos anos governam os dois países seguramente se explica por uma relativa similitude de suas sociedades civis – menos “gelatinosas”, para retomar a expressão gramsciana – e, portanto, capazes de dar nascimento a instrumentos de intervenção social e política mais consistentes e previsíveis.

Tudo isso ensejou uma coincidência de valores, mas, ao mesmo tempo, proporcionou, e continuará proporcionando, diálogo de qualidade cada vez maior, sobretudo no que se refere à percepção dos rumos da integração continental e aos grandes desafios que apresenta o mundo de hoje.

Uruguai e Brasil no mundo

Mas o relacionamento de Uruguai e Brasil nos próximos vinte anos estará também condicionado à forma pela qual os dois países se relacionarão com o resto do mundo, em um período marcado pela incerteza e, portanto, por altas taxas de imprevisibilidade.

Está ocorrendo, nos últimos anos, profunda mudança no relacionamento dos países sul-americanos com o resto do mundo. As formas de que, no futuro, irão revestir-se esses relacionamentos são essenciais para qualquer desenho estratégico.

Até poucos anos, a enorme presença econômica e política dos Estados Unidos na região era elemento decisivo, sem o qual o próprio futuro dela parecia inimaginável. Hoje essa realidade mudou, como consequência de um duplo fenômeno.

De um lado, o enfraquecimento relativo dos Estados Unidos e sua incapacidade de formular uma política consistente e continuada para a América Latina. Tudo se passa como se a expressão “patio trasero”, pela qual a parte ao sul do Rio Bravo do continente era designada, tivesse sido levada exageradamente a sério pelos últimos governos norte-americanos.

Por outro lado, pesou a capacidade de integração – ainda que precária – que os Governos latino-americanos revelaram nos últimos dez anos, respeitada a diversidade dos projetos políticos hegemônicos em cada país. A recusa do projeto da ALCA por cinco países da região – hoje seriam muitos mais – é apenas um sintoma da deterioração da presença dos Estados Unidos na região.

Além disso é evidente a sobredeterminação de todos esses fatores pela fragilização que experimenta e economia norte-americana no mundo atual e pelo desafio constante que ela enfrenta por parte da China.

Por essa razão, a redefinição das relações da América do Sul com os Estados Unidos nas próximas décadas será de grande importância não só para a região, mas também para o relacionamento de Uruguai e Brasil. O debate, hoje superado, que se estabeleceu na sociedade uruguaia há poucos anos sobre a possibilidade de um tratado de livre comércio com Estados Unidos, alternativo ao MERCOSUL, mostra a relevância desse tema.

Da mesma forma se situa o relacionamento com a União Europeia.

Com o impasse da Rodada de Doha, ganhou novamente relevância o estabelecimento de um tratado entre a U.E. e o MERCOSUL, que teria efeitos importantes para Uruguai e Brasil. A conclusão desse acordo, relançado quando da última reunião Europa – América Latina e Caribe, em Madri (2009), esbarra na dificuldade que a União Europeia tem de introduzir mudanças em sua Política Agrícola Comum (PAC) e na resistência de países do MERCOSUL em flexibilizar normas alfandegárias que possam comprometer o processo de industrialização regional.

Acresce a isso a perda de referência simbólica que a U.E. exerceu sobre a América do Sul e sobre o MERCOSUL. Apresentada, há poucos anos, como um paradigma de integração equilibrada economicamente, que foi capaz de assegurar a transição à democracia, primeiro de Espanha, Portugal e Grécia e, posteriormente, dos países que haviam saído da órbita soviética, a União Europeia enfrenta hoje gravíssima crise. Erodio-se sua dimensão social e agravaram-se as assimetrias entre seus membros. Países de economia menor são identificados como responsáveis por uma crise de raízes exógenas e

estruturais. Imigrantes são responsabilizados pelas dificuldades sociais de países que operam hoje um acelerado desmonte do Estado de Bem-Estar, que se encontra na origem da prosperidade econômica, do equilíbrio social e da estabilidade política do pós-guerra. Práticas neocoloniais são revividas no relacionamento da Europa com a África.

A América do Sul – Uruguai e Brasil aí incluídos – não ocupou lugar importante no relacionamento externo da União Europeia. Para isso contribuiu a atração exercida pelas mudanças políticas na Europa do Leste, que expandiram consideravelmente a fronteira econômica e social da U.E. original. Esse desinteresse relativo é paradoxal, tendo em vista não só afinidades culturais, tantas vezes alegadas, mas também o impacto favorável da recente expansão econômica sul-americana sobre inúmeras multinacionais europeias, que enfrentavam dificuldades em seus países de origem em setores como o automobilístico, energético, de telecomunicações, bancário, para só citar alguns.

É possível que a percepção de uma estabilidade econômica e política em países como Uruguai e Brasil tenha cegado muitos governos europeus – e a U.E., como tal – para as transformações que se processavam no conjunto da América do Sul, ainda que algumas delas não conformes aos modelos europeus de transição, fixados por seus politólogos. Talvez isso explique o estigma fácil lançado sobre processos políticos em desenvolvimento na região, qualificados simplesmente de “populistas” e/ou “nacionalistas”.

As dificuldades crescentes que vive a economia europeia explicam, por último, esse apartamento de nossa realidade continental. Todo esse quadro não elimina – bem ao contrário – a necessidade de reconstruir laços com uma região da qual, por mais de uma razão, uruguaios e brasileiros se sentem próximos.

Finalmente, o processo de integração sul-americano e o relacionamento entre Uruguai e Brasil têm de ser pensados à luz da emergência desse novo ator mundial que é a China.

O relacionamento do gigante chinês com a América Latina é diversificado. Do Panamá “para cima”, onde havia forte presença das “maquiladoras”, a China passou a ser um grave problema, pela concorrência desenfreada que passou a exercer sobre a produção dessa região. Do Panamá “para baixo”, no entanto, a China aparecia como “solução”.

Em termos, pois se é evidente sua dependência em relação às fontes energéticas, ao minério e aos alimentos da América do Sul, não é menos

verdadeiro o efeito negativo que pode ter sobre o sistema industrial da região sua agressiva política de exportações, que inunda a região de manufaturas baratas, e suas tentativas de controlar terras, minas, portos e outras vias de comunicação em outros continentes.

A ausência de uma visão estratégica vis-à-vis a China pode ser fatal para as economias regionais e para o processo de integração da América do Sul.

Não deve ser problema que países com grandes recursos energéticos, minerais e capacidade de produção de alimentos sejam provedores da China, país carente desses insumos. É de se desejar, inclusive que a RPCh mantenha o crescimento de seu PIB e possa realizar, com êxito, a construção de seu mercado interno, o que aumentará ainda mais a demanda dos produtos que a América do Sul é capaz de produzir.

Porém, diante de um ator com o peso e o dinamismo da China, é fundamental dispor de uma estratégia regional comum. O puro interesse nacional não é capaz de fazer frente ao gigante. É necessário como que um interesse regional para estabelecer uma relação equilibrada.

Não basta rejeitar ações que muitos qualificam de “predatórias”. É também importante impedir a quebra de solidariedade regional e, com isso, furtar a entrada de manufaturas extrarregionais, não só da China. Essa situação decorre de certa flexibilização em relação às regras de origem, que permite uma concorrência desleal em relação aos produtos dos parques industriais regionais.

Medidas preventivas devem ser adotadas igualmente em relação aos investimentos, aí incluídos os industriais. A experiência passada, em relação aos investimentos dos países desenvolvidos, ainda que eles tenham tido um papel importante na industrialização tardia da América do Sul e ajudado a construir outro tipo de países na região, não proporcionou uma maior autonomia tecnológica. Os países que conseguiram trilhar o caminho da industrialização se transformaram essencialmente em reprodutores de tecnologias alheias, em algumas casos ultrapassadas. O custo que isso representou seria muito maior hoje, e mais ainda no futuro, tendo em vista o peso cada vez maior que a ciência, e a tecnologia decorrente, têm no processo produtivo atual.

As indústrias de Uruguai e Brasil não podem limitar-se ao papel de simples montadoras, na maioria das vezes sujeitas a crescente desnacionalização dos componentes desse processo produtivo. Não só se coloca a necessidade de regionalização da produção de partes das cadeias produtivas. É imperativo

que nas negociações sobre novos investimentos da China, mas também do Japão, Estados Unidos ou União Europeia se coloque sempre a exigência de efetiva transferência de tecnologia e criação de condições de possibilidade de inovação. Uruguai e Brasil, cada um a sua maneira, descobriram a importância da educação, da pesquisa científica e tecnológica e da inovação, para garantir seu futuro nos próximos vinte anos.

Mas a preparação dos países da região para este futuro que está às portas do presente, sem excluir sua dimensão científica e tecnológica, é essencialmente resultado de importantes decisões políticas. Uruguai e Brasil não renunciaram a sua soberania nacional; mas tampouco refugiaram-se em um nacionalismo estreito. Constroem, sobretudo, uma opção regional.

É possível que um relacionamento inteligente com a China possa poupar a região dos problemas que ela viveu no passado com outras potências.

A China não se oferece para nenhum país da região, em especial para Uruguai e Brasil, como um paradigma político, ou um “modelo”, como se dizia anteriormente. Seu relacionamento com a América do Sul não estará assim contaminado por simpatias, ou até mesmo idiosincrasias, ideológicas. China é um país distante, com o qual Uruguai e Brasil não têm disputas de fronteira ou de zonas de influência, ainda que a América do Sul possa constituir-se em área “apetitosa” para Beijing.

Finalmente, a existência de uma potência econômica ascendente como a China, reestabelece um equilíbrio que existiu durante a existência da União Soviética e que, apesar da natureza do regime da URSS, tinha o mérito de propiciar certo equilíbrio de forças no mundo. A Europa poderia ter desempenhado esse papel mais tarde. Para tanto, teria de tornar-se independente dos Estados Unidos. Não soube ou não quis fazê-lo.

Mais que uma “ameaça”, a China deve ser vista como “oportunidade” para os países da América do Sul. A fim de que esse desígnio se realize são necessárias estratégias nacionais e regionais capazes de estabelecer com esse gigante uma relação que não seja de submissão, nem de confrontação. Essa regra, é evidente, vale para todos os relacionamentos de Uruguai e Brasil com países terceiros.

Tampão ou ponte?

Durante muitos anos, quando a problemática sul-americana era dominada por uma geopolítica fundada na confrontação (e não na integração) regional,

dominava a ideia de uma oposição irreversível entre Argentina e Brasil. Esse suposto confronto foi exacerbado especialmente quando governos militares dominaram o Cone Sul do continente. A mesma indigente geopolítica tratou de apresentar o Uruguai como país que exerceria a função de “tampão” entre os dois países.

O fim das ditaduras na parte sul do continente derrubou a oposição entre Argentina e Brasil, dando origem ao que seria o embrião do MERCOSUL. É sabido que esse projeto, antes de obedecer a um imperativo econômico e comercial, teve origem eminentemente política. Desde então, apesar da recorrência de certos conflitos econômicos, os dois países se transformaram em principais parceiros comerciais, lugar que, para o Brasil, só é hoje superado pela China.

A associação econômica foi complementada por uma convergência nos campos político e de defesa. Essa aproximação desfez, ao mesmo tempo, a ideia de um Uruguai como país “tampão” entre Argentina e Brasil.

Como reflexo das novas relações que passaram a imperar na América do Sul, o Uruguai passou a reivindicar o papel de “ponte”, mais conforme à vocação desta grande pequena democracia regional.

O fortalecimento democrático da região talvez venha a ser o único elemento em torno do qual poderá ser estabelecido certo nível de previsibilidade para os próximos vinte anos. Que assim seja.



Integração Produtiva entre Brasil e Uruguai: reflexões e perspectivas

*Mauro Borges Lemos**

*Roberto dos Reis Alvarez***

*Carlos Nogueira da Costa Júnior****

1. Introdução

A integração regional é um processo gradual, envolvendo a relação construtiva entre os Estados-membros, sociedade civil e setores privados, e cujo objetivo é constituir uma inserção internacional mais competitiva na economia mundial.

Considerado assim, a atual realidade econômica e produtiva mundial é marcada pelo avanço do processo de internacionalização de empresas, pela crescente deslocalização produtiva e pelo ascendente comércio intrafirma, cuja lógica atende parâmetros restritos de mercado, sem a devida coordenação estatal para o desenvolvimento das economias nacionais.

Nesse contexto, existem dois movimentos principais na economia mundial que influenciam a geografia produtiva. O primeiro é o avanço da

* Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e professor titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG;

** Chefe da Assessoria Internacional da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e Doutor em Engenharia da Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – COPPE/UFRJ;

*** Especialista em Projetos Internacionais da Assessoria Internacional da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB.

internacionalização de empresas, das fusões e aquisições empresariais e do comércio intrafirma – que já responde por cerca de um terço do comércio mundial¹. Esse movimento é guiado por três elementos principais: acesso a mercados consumidores, objetivando aumento de receita e lucro; busca por insumos ou matérias-primas, objetivando manutenção da produção, diminuição de dependência de importações e melhoria das relações com fornecedores; e busca por espaços econômicos propícios para queda do custo de produção, objetivando aumento de qualidade e queda dos preços internacionais, gerando bem ou serviço competitivo nos mercados local, regional e internacional.

A consequência desse movimento é verificada no já referido comércio intrafirma, no aumento da internacionalização de empresas e no aprofundamento das relações entre as empresas estrangeiras e locais. O produto desse cenário é a criação de elos de interdependência que constroem Estados a viabilizarem – por meio de políticas públicas – ou pelo menos a não limitarem a capacidade de empresas nacionais atuarem em espaço estrangeiro.

Outrossim, a mútua relação de dependência entre dois ou mais espaços econômicos – em busca de lucros e de acesso a bens e serviços – gera o entendimento comum entre os agentes econômicos de que o aumento de renda depende do contínuo processo de integração, da melhoria do ambiente de negócios e da facilitação de comércio e dos investimentos, os quais geram renda e emprego para os espaços geográficos que os recebem.

O segundo movimento, liderado pelos Estados, é caracterizado pelo cenário complexo de interesses nacionais – em que as agendas comerciais e econômicas são influenciadas por outras arenas temáticas e políticas – e pelo longo e gradual processo de cooperação. Nessa esfera, outros elementos, além das perspectivas restritamente empresariais, determinam o rumo das relações econômicas.

Cita-se, como exemplo, o longo prazo em que rodadas de negociação comercial no âmbito do sistema GATT-47 e da Organização Mundial do Comércio – OMC são concluídas. Ressalva-se que a atual Rodada Doha para o Desenvolvimento ainda não logrou acordo, sendo marcada pelo gradual

¹ Conforme consta do World Investment Report 2009, relatório publicado anualmente pela Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, existem atualmente 82 mil transnacionais no mundo, as quais possuem 810 mil filiais e geram 77 milhões de empregos. Cf. UNCTAD. World Investment Report 2009. Nova Iorque e Genebra, 2009. p. 22.

e delicado processo construtivo de convergência de interesses, o qual ainda não eliminou a divergência acerca de subsídios à produção e exportação de produtos agrícolas e acerca de obstáculos quantitativos e técnicos para o acesso de bens não agrícolas a mercados. Da mesma forma ocorre na arena financeira, em que a criação de respostas multilaterais e anticíclicas à crise econômica, instalada no final de 2008, demanda intenso e longo movimento de concertação em foros como o G-20 Financeiro, Banco Mundial, Banco de Compensações Internacionais e Fundo Monetário Internacional.

Nota-se que o primeiro movimento é dinâmico – marcado pelos fluxos de mercado – e desconcentrado – não havendo um agente que concentra ou lidera o processo. Por sua vez, o segundo movimento é lento – marcado pela gradual construção da convergência de interesses – e concentrado, porquanto são os Estados que dirigem a ação em foros bilaterais ou multilaterais.

Nesse contexto, a integração produtiva torna-se uma via sustentável, eficiente e célere, que elimina a ação descoordenada dos fluxos de investimento e direciona o dinamismo do mercado para o desenvolvimento regional em bases menos assimétricas, gerando um arranjo produtivo mais competitivo pela agregação de competências e vantagens estruturais.

Pela integração produtiva, permite-se o processo de internacionalização de empresas, mas dentro de uma lógica equilibrada e cooperativa, porquanto as empresas envolvidas no processo comprometem-se a compartilhar estruturas e conhecimento com a finalidade de produzir um bem ou serviço em comum, para atender mercados locais ou terceiros. Nessa lógica, não há avanço de uma economia em detrimento de outra, pois pela integração as empresas aumentam sua escala produtiva – por meio de diversificação de riscos, fragmentação de custos, agregação de valor – contribuindo para o aumento da competitividade e crescimento da geração de renda e emprego nos espaços geográficos em que a cooperação ocorre.

Trata-se, nesse nível de compreensão, de coordenar – por meio da integração produtiva – o fenômeno da internacionalização de empresas e dos fluxos produtivos transnacionais sob uma lógica de equilíbrio de interesses, no qual os Estados direcionam os fatores benéficos da cooperação empresarial para gerar renda e emprego em níveis simétricos, aprofundando a interdependência sob a égide do aumento de riqueza para os espaços econômicos envolvidos.

Cita-se, como exemplos de processos de integração produtiva, a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA em abril

de 1952 pelo Tratado de Paris, o qual constituiu eixo fundamental para o entendimento entre França e Alemanha e para a formação da integração europeia². Frisa-se que a União Europeia foi erguida sobre um passado acumulado de integração produtiva e, atualmente, utiliza os fluxos de investimentos produtivos como forma de promover crescimento simétrico ao longo do espaço geográfico do bloco³.

Outro exemplo de integração produtiva, gerando riqueza para os espaços econômicos envolvidos, foi aquele que se processou no Leste Asiático. Primeiramente foi o sistema keiretsu⁴, utilizado pelo Japão a partir de sua experiência com os grupos familiares empresariais, os zaibatsus. Pelo keiretsu, grupos industriais japoneses constituíam um sistema verticalizado de relações cooperativas com outras organizações. Nesse modelo, uma organização industrial maior coordenava a ação produtiva com outras várias empresas menores, gerando especialização setorial e modularização produtiva, aumento a escala e ganhando competitividade para atuar em nível global.

Outra experiência na Ásia foi o Modelo dos Gansos Voadores – MGTV, que explica a articulação produtiva entre Japão e China com os “Tigres

² O processo de integração regional europeu foi gradual e fundamentado no efeito de *spill-over* da integração de cadeias produtivas com alto nível de transversalidade, a exemplo do setor de carvão e aço que, ao iniciar processo de complementação produtiva, impulsionou processo de complementação no nível da cadeia de fornecedores (*downstream*) e nos setores industriais que consumiam (*upstream*) os produtos do setor de carvão e aço. Para uma compreensão dos efeitos da integração industrial no bloco europeu, como a gradual especialização e concentração geográfica, ver AMITI, Mary. *New Trade Theories and Industrial Location in the EU: a survey of evidence*. Oxford Review of Economic Policy, vol. 14, n. 2. Para uma compreensão histórica e didática da integração europeia, ver HOFFMAN, Andrea; HERZ, Monica. *Organizações Internacionais: teoria e práticas*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 272 p.

³ Após a entrada de mais 12 países na União Europeia, nos dois momentos de adesões em 2004 e em 2007, o bloco europeu foi pressionado a aprofundar políticas de combate à assimetria econômica e social entre os Estados-membros. Em 2007 o bloco regional revisou sua política de coesão, criando um novo programa de ação para o período de 2007 a 2013, no qual as despesas regionais representarão 36% do orçamento da EU. Os principais setores financiados nas zonas assistidas são: infraestruturas de transportes e de comunicações; setores da indústria e dos serviços; infraestruturas urbanas, de saúde e de educação. Ainda, durante este período serão privilegiados três objetivos: a convergência, a competitividade e a cooperação. Cf. GRUPO BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO. *Coesão Económica e Social*. Luxemburgo: Grupo Banco Europeu de Investimento, 2005, 12 p.

⁴ GILSON, Ronald J.; ROE, Mark J. *Understanding the Japanese Keiretsu: overlaps between corporate governance and industrial organization*. The Yale Law Journal, vol. 102, n. 4, pag. 871-906, 1993.

Asiáticos” (Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong) e os quatro países mais dinâmicos da Associação das Nações do Sudeste Asiático – ASEAN (Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas). Segundo esse modelo de integração produtiva, os países especializam-se e se integram de acordo com seus diferentes custos de produção, articulando a complementação dos processos produtivos em um ciclo de três fases: importação de componentes, produção doméstica do bem final e exportação. Esse modelo gerou elevação de renda nos países partícipes e criou oportunidades para que os mesmos se especializassem e se tornassem líderes industriais⁵.

Nesse sentido, é em resposta a desequilíbrios econômicos e seus consequentes conflitos de interesses que a integração produtiva ascende no âmbito do Mercosul, inserindo uma lógica de cooperação que envolve diretamente os agentes econômicos e os Estados, reforçando as iniciativas voltadas para a integração econômica. Ademais, a integração produtiva trata de uma ação conjunta, harmonizada e concertada entre diversas unidades produtivas dos diferentes Estados-membros, as quais atuam em processo único e geram um produto final comum a ser comercializado. Destarte, a integração produtiva elimina conflitos comerciais – vez que o bem ou serviço é obra de diferentes unidades produtivas, que antes concorriam entre si.

Além disso, a integração produtiva gera uma inserção internacional mais competitiva, produzindo ganhos crescentes de escala, fragmentando custos de produção, diluindo os riscos operacionais e econômicos, facilitando o acesso a mercados, compartilhando conhecimento, processos, técnicas e tecnologias; portanto, elevando a qualidade com o compartilhamento das vantagens comparativas e competitivas de cada unidade produtiva e de cada Estado partícipe. Trata-se, por conseguinte, de uma via sustentável de entendimento entre as nações.

⁵ Uma análise histórica e teórica do Modelo dos Gansos Voadores, ver GINZBURG, Andrea; SIMONAZZI, Annamaria. *Patterns of Industrialization and the Flying-Geese Model: the case of electronics in East Asia*. Modena, Itália, 2003. (Paper presented at the Conference on Clusters, Industrial Districts and Firms: the Challenge of Globalization). Uma discussão sobre a integração produtiva na Ásia e reflexões desse processo no Mercosul, identificando barreiras e potencialidades, ver MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Integração Produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul*. In: AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Integração Produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI, 2010. p. 252-298.

2. Conceito de Integração Produtiva⁶

A integração econômica é definida por referência à integração dos mecanismos básicos dos quais as economias nacionais são constituídas. Propõe-se aqui que esses mecanismos podem ser organizados em três grupos básicos, dando origem a três componentes da integração econômica: a integração dos mecanismos monetários e financeiros dos Estados (inclusive coordenação das políticas macroeconômicas); a integração de suas infraestruturas, como transporte e energia; e a integração dos grandes setores produtivos, quais sejam, agricultura, indústria e serviços. Por integração produtiva entende-se a integração desse terceiro componente da integração econômica.

Considerando os elementos supracitados, a integração produtiva é a ação conjunta e concertada entre diversas unidades produtivas de diferentes Estados, que atuam em processo produtivo único e geram um bem ou serviço final comum. Assim, pela integração produtiva, as empresas envolvidas geram ganhos crescentes de escala, fragmentando custos de produção, facilitando o acesso a mercados, compartilhando conhecimento, processos, técnicas e tecnologias, e, portanto, elevando a qualidade com o compartilhamento das vantagens comparativas e competitivas de cada unidade produtiva e de cada Estado partícipe.

Integração produtiva (IP) refere-se, assim, ao grau de interdependência das estruturas produtivas de dois ou mais Estados. Na sua versão dinâmica, integração produtiva é o processo de aprofundamento desse grau de interdependência.

Visto assim, devem-se distinguir as formas de integração produtiva. Em geral, considerando as experiências de integração produtiva executadas na Europa e na Ásia, costuma-se distinguir a integração que envolve especialização em subprodutos de um mesmo setor produtivo (sejam produtos finais ou intermediários) e integração que envolve especialização em diferentes estágios do processo produtivo. Destarte, tem-se a seguinte classificação de formas de integração produtiva:

⁶ Esse item do artigo foi desenvolvido integralmente com base na proposta brasileira, que circula no âmbito do Grupo de Integração Produtiva do Mercosul, de definição do conceito de integração produtiva. A proposta brasileira foi construída de forma consensual entre a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, a Secretaria de Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – SDP/MDIC, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a Universidade de Campinas.

- integração vertical: é a integração piramidal, em que unidades produtivas em diferentes países se articulam com uma empresa-âncora, fazendo parte de um mesmo processo produtivo único, gerando um bem ou serviço final comum. Cita-se, como exemplo, a relação entre cadeia de fornecedores e empresas-âncora, integrados no mesmo processo produtivo com finalidade comum;

- integração horizontal: é a integração de unidades produtivas que estão no mesmo nível de complexidade e mesmo estágio produtivo, que atuam em cooperação, transferindo entre si conhecimento acumulado, técnica, tecnologia, estratégias e processos – entre outros ativos internos, para geração de bem ou serviço comum. É o caso de parceiras, atuação em *clusters*, alianças, joint-ventures, fusões e aquisições entre empresas antes concorrentes e que se juntaram para ganhar escala, competitividade e capacidade de influenciar o mercado.

Dado o conceito de integração produtiva e suas duas formas, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES e a Secretaria de Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – SDP/MDIC consensuaram sobre o conceito, suas formas, como anteriormente exposto, e sobre os requisitos para classificar um projeto como sendo de integração produtiva. Nesse âmbito, são dois os requisitos para classificar um projeto como de integração produtiva. O primeiro requisito diz respeito à finalidade do projeto, enquanto o segundo diz respeito à relação que deve existir entre agentes de diferentes países envolvidos no projeto. Do ponto de vista da finalidade são considerados projetos de integração produtiva:

1. projetos de investimento em capital fixo (ampliação e modernização de capacidade produtiva) com o objetivo de:

- acessar terceiros mercados;
- especializar a produção intrassetorialmente na região (especializar plantas situadas em cada país em subprodutos de um setor produtivo);
- substituir importações realizadas de fora da região;

2. projetos de fusão ou aquisição com o objetivo de constituir empresas regionais.

3. projetos de investimento em ativos intangíveis, como projetos de P&D (pesquisa e desenvolvimento experimental) ou projetos de marketing (criação de marcas);

4. Excepcionalmente, em função da natureza do projeto de integração produtiva, os projetos de produção e comercialização de bens destinados à exportação.

Como segundo requisito, os projetos acima precisam envolver: empresas de dois ou mais países-membros do Mercosul que estejam associadas patrimonial e/ou comercialmente; e empresas investindo com base em acordo de política industrial entre os Estados. Ainda, a política ou estratégia de integração produtiva deverá estimular projetos de integração produtiva que promovam o desenvolvimento econômico da região. Em consonância com a Decisão Mercosul/CMC 12/08, esse requisito se traduz na priorização de projetos que permitam: a diversificação e qualificação da pauta comercial da região; os aumentos da produtividade/eficiência e da competitividade das empresas da região; a redução das assimetrias entre os países membros; a integração de PME's; a vinculação das empresas de Uruguai e Paraguai às cadeias industriais estabelecidas na Argentina e no Brasil; o desenvolvimento de arranjos interempresariais regionais.

3. Histórico da Integração Produtiva no MERCOSUL

O Mercosul passou a considerar a integração produtiva de forma sistemática a partir de julho de 2006, quando em ocasião da Cúpula dos Presidentes do Mercosul foi firmado o Comunicado Conjunto dos Presidentes, o qual afirma que:

28. Asimismo, reafirmaron su voluntad de avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas, especialmente por PYMES y Cooperativas. A estos fines los Presidentes instruyeron a los Ministros de las áreas vinculadas con la producción a definir las pautas que conformarán el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional. Reconocieron la urgencia de que el MERCOSUR adelante una acción articulada para promover el desarrollo social y productivo y, en ese sentido, instruyeron a sus Ministros a presentar sus aportes durante la próxima Cumbre del MERCOSUR.⁷

⁷ Cf. CONSELHO MERCADO COMUM. Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur. Montevideo, 2006.

Da mesma forma ocorreu na Cúpula de 2007 em Montevideu, na qual os Presidentes afirmaram no seguinte parágrafo do Comunicado Conjunto:

Singularizaram, a respeito, os trabalhos de elaboração do Plano de Desenvolvimento e Integração Produtiva mandatado em Córdoba. Destacaram, ainda, a decisão de criar grupo técnico para acompanhar as iniciativas de integração produtiva objeto de exame e de propostas no relatório apresentado pelo Dr. Reginaldo Arcuri, por mandato do Grupo Mercado Comum⁸.

Em junho de 2008, após seis meses de trabalho do grupo Ad hoc, o Conselho Mercado Comum, pela Decisão nº12/2008, assume duas decisões fundamentais para avançar uma agenda de integração produtiva. A primeira é aprovar o Programa de Integração Produtiva do Mercosul – PIP, que em sua justificativa contempla dois elementos importantes: a complementação produtiva como meio para agregar vantagens e competências e aumentar a competitividade regional; e o fortalecimento de pequenas e médias empresas como meio de eliminar assimetrias econômicas no bloco.

A segunda decisão é a criação do Grupo de Integração Produtiva do Mercosul – GIP, dependente do Grupo Mercado Comum – GMC, cuja função é coordenar e executar o PIP, bem como todas as propostas e ações relacionadas com a temática. Sob essa cobertura normativa, o GIP tem como objetivo principal contribuir para o fortalecimento da complementaridade produtiva de empresas do bloco e, em especial, a integração nas cadeias produtivas compostas por pequenas e médias empresas – PME e das empresas dos países de menor tamanho econômico relativo. Entre os objetivos específicos, o GIP é responsável por:

- Melhorar as condições de acesso das empresas nacionais ao mercado regional e internacional;
- Criar uma maior associatividade entre as empresas;
- Contribuir para a superação de assimetrias ao incentivar mecanismos de transferência de tecnologia entre empresas das economias mais desenvolvidas e empresas das economias de menor desenvolvimento relativo do Mercosul;

⁸Cf. CONSELHO MERCADO COMUM. Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul. Rio de Janeiro, 2006.

- Estimular mecanismos de desenvolvimento de joint ventures, clusters, cadeias produtivas locais, redes de fornecedores e clientes, consórcios de exportação, entre outros;
- Contribuir para a geração de maior valor agregado nas exportações do Mercosul.

Dados os aspectos supracitados, em 2010 o GIP realizou sete reuniões ordinárias, três coordenadas pela Presidência Pro Tempore Argentina e quatro pela Brasileira⁹. Isso demonstra tanto o dinamismo do Grupo como a importância de avançar a criação de projetos conjuntos de integração produtiva, elemento que passou a ser considerado, gradual e crescentemente no bloco, como essencial para aumentar o nível de integração e diminuir as tensões na pauta comercial entre os Estados-membros. Isso por que a integração produtiva faz com que empresas de diferentes nacionalidades, ao se complementarem em aliança estratégica, passam a compartilhar vantagens específicas e dividir os mesmos riscos de negócio.

Nesse período, o GIP concentrou suas discussões e desenvolveu atividades de integração produtiva voltadas, principalmente, para os seguintes setores: automotivo, petróleo e gás, naval, aeronáutico, energia eólica, erva mate, produtos fitossanitários e metal mecânico. No âmbito dessa agenda setorial, o Grupo verificou a importância de realizar mapeamentos para compreender as estruturas industriais e identificar possibilidades de complementação produtiva. Ademais, ao longo das reuniões, o Grupo discutiu a criação e o escopo de projetos de integração produtiva.

Ainda no que se refere às iniciativas setoriais, em 02 de agosto de 2010, foram aprovados dois projetos setoriais de integração produtiva que serão apoiados pelos recursos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM.

O primeiro, aprovado pela Decisão CMC nº09/2010, é o Projeto de Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do Mercosul, cujos objetivos são: fortalecer a competitividade de pequenos provedores de autopeças; viabilizar a substituição de importações extra bloco; e aumentar as exportações através da capacitação tecnológica e do acesso a oportunidades de negócios. O projeto terá duração de 234 meses e orçamento total de US\$ 3.929.244,00.

⁹ As reuniões em 2010 foram as seguintes: I. VII Reunião do GIP em 10 de março, Buenos Aires; VIII Reunião do GIP em 08 de junho, Buenos Aires; IX Reunião do GIP entre 31 de julho e 1º de agosto, San Juan; X Reunião do GIP em 25 de agosto, Rio de Janeiro; XI Reunião do GIP em 03 de novembro, Rio de Janeiro; XII Reunião do GIP em 29 de novembro, Brasília; XIII Reunião do GIP em 13 de dezembro, Foz do Iguaçu.

O segundo projeto, aprovado pela Decisão CMC nº11/2010, é o Projeto de Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás. Com um orçamento total de US\$ 3.672.236,19 e duração de 24 meses, o projeto tem por objetivo fortalecer a cadeia produtiva de Petróleo e Gás do MERCOSUL, a partir da qualificação, da integração e da complementação das empresas fornecedoras (potenciais e efetivas), em alinhamento com as demandas e necessidades das empresas-âncora dos Estados Partes.

Além dos temas supracitados, o Grupo debateu ações horizontais de integração produtiva, como a formação conjunta de recursos humanos, a criação e aperfeiçoamento do Portal Empresarial do GIP – voltado para impulsionar o diálogo entre as empresas do Bloco, a criação do conceito e formas de integração produtiva e o desenvolvimento de metodologia de apresentação e avaliação de projetos de integração produtiva. Frisa-se que essas duas últimas iniciativas foram propostas pelo Brasil no âmbito do Grupo.

Destaca-se, ainda nessa instância, a discussão sobre a realização do Empretec Mercosul, no qual pretende-se utilizar a metodologia de formação e empreendedorismo do Empretec – criado pela UNCTAD – para aproximar empresas do Bloco e apoiá-las na identificação e formalização de arranjos complementares. Ao lado dessas ações, foram realizados seminários e workshops para gerar entendimento mútuo e harmonizar a agenda do GIP aos interesses dos países-membros.

4. Comércio, Investimentos e Integração Produtiva entre Brasil e Uruguai

Verifica-se que a integração produtiva é meio pelo qual se constrói um entendimento maior entre os agentes econômicos e é via para a emergência, no formato multilateral, da competitividade das indústrias envolvidas. Considerando os elementos já expostos, passa-se para análise das relações entre Brasil e Uruguai, com especial consideração dos fluxos de comércio e investimentos, a fim de identificar o perfil e o contexto da integração produtiva em potencial entre os dois Estados.

Segundo dados da Organização Mundial do Comércio – OMC referente ao ano de 2009, o Brasil ocupa a 24ª posição entre os maiores países exportadores, respondendo por 1,25% das exportações globais. A pauta de exportação é composta por 37,7% de produtos agrícolas, 21,3% de combustíveis e minérios e 38% de produtos manufaturados. No lado das

importações, o Brasil ocupa a 25ª posição respondendo por 1,05% das importações globais. A pauta de importação é composta por 6,4% de produtos agrícolas, 17,6% de combustíveis e minérios e 75,9% de produtos manufaturados. Dessa forma, as commodities respondem por 59% das exportações brasileiras, enquanto os manufaturados respondem por 75,9% das importações brasileiras. Os principais parceiros comerciais do Brasil são a União Europeia, a China e os Estados Unidos, conforme abaixo.

Brasil (2009)			
Exportações Brasileiras		Importações Brasileiras	
País-destino	Participação (%)	País-origem	Participação (%)
União Europeia*	22.3	União Europeia*	22.9
China	13.2	Estados Unidos	15.8
Estados Unidos	10.3	China	12.5
Argentina	8.4	Argentina	8.8
Japão	2.8	Japão	4.2

*Considerados os 27 Estados-membros do bloco.

Fonte: WTO. Statistics. Trade Profiles: Brazil¹⁰.

Deve-se frisar que, considerando individualmente os Estados-membros da União Europeia, a China é o principal parceiro comercial do Brasil. Consoante dados da Secretaria de Comércio Exterior do MDIC – SECEX/MDIC, em abril de 2009 a China ultrapassou os Estados Unidos como o principal parceiro comercial do Brasil. A corrente de comércio Brasil-China, naquele mês, somou US\$ 3,2 bilhões, enquanto que com os Estados Unidos foi de US\$ 2,8 bilhões.

Ainda conforme a OMC, no mesmo ano de comparação, o Uruguai ocupou a 97ª posição entre os países exportadores, respondendo por 0,04% das exportações globais. A pauta de exportação uruguaia é composta da seguinte forma: 73,5% de produtos agrícolas; 1,6% de combustíveis e minérios; e 23,8% de produtos manufaturados. No lado das importações, o Uruguai ocupa a 100ª posição e responde por 0,05% das importações globais. A pauta de

¹⁰ Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfiles/BR_E.htm>>. Acessado em: 2 de junho de 2011.

importações é assim composta: 12,2% de produtos agrícolas, 25,3% de combustíveis e minérios e 62,5% de produtos manufaturados. Abaixo segue a distribuição geográfica das exportações e importações uruguaias.

Uruguai (2009)			
Exportações Uruguaias		Importações Uruguaias	
País-destino	Participação (%)	País-origem	Participação (%)
Brasil	20.4	Argentina	23.6
União Europeia*	15.4	Brasil	21.1
Argentina	6.4	China	11.9
China	4.3	União Europeia*	10.8
Rússia	4.0	Estados Unidos	8.2
Outros	15.0	Outros	0.3

*Considerados os 27 Estados-membros do bloco.

Fonte: WTO. Statistics. Trade Profiles: Uruguay¹¹.

Nota-se pelos quadros acima que o Brasil mantém-se como principal parceiro comercial do Uruguai. Nesse âmbito, a pauta comercial é complementar, como é possível verificar nas duas tabelas abaixo.

Principais produtos uruguaios importados pelo Brasil (2010)		
Produto	US\$ (Fob)	Participação (%)
Trigo (exceto trigo duro ou para semeadura) e trigo com centeio	285.733.468	18,15
Malte não torrado, inteiro ou partido	139.332.498	8,85
Arroz semibranqueado, etc./não parboilizado, polido, brunido	132.570.815	8,42
Garraões, garrafas, frascos, artigos semelh. de plásticos	121.281.781	7,7
Outs. Borracha vulcan. c/ negro fumo/silica, em chapas, etc.	54.936.646	3,49
Outras misturas, prepar. alimento. de gorduras, óleos, etc.	41.044.156	2,61
Leite integraç, em pó, matéria gorda >1.5%, concentr. não adoc.	36.382.624	2,31
Outs. Fungicidas apresentados de outro modo	31.937.272	2,03
Outras peças não desossadas de ovino, congeladas	29.718.148	1,89
Tubarões-azuis, congelados, em pedaços, sem pele	29.259.307	1,86
outros	671.987.232	42,69
Total	1.574.183.947	100

Fonte: Secex/MDIC. Dados atualizados em 10 de janeiro de 2011.

¹¹ Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfiles/UY_E.htm>>. Acesso em: 02 junho 2011.

Nessa primeira tabela, é possível verificar a liderança de produtos primários na lista de produtos uruguaios vendidos para o Brasil, com destaque para o trigo. Como visto anteriormente, isso é reflexo do perfil comercial do Uruguai, ainda concentrado na exportação de produtos agrícolas. Deve-se frisar que o atual Presidente uruguaio, José Pepe Mujica, mantém como meta – além do combate à pobreza e ao desemprego – a diversificação da pauta comercial, a fim de diminuir a dependência de exportações agrícolas e das relações comerciais com Brasil e Argentina¹².

No caso das exportações brasileiras para o Uruguai, a presença de manufaturados é significativa, com destaque para os capítulos 86 e 87 referentes a veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios, conforme abaixo.

Principais produtos brasileiros exportados para o Uruguai (2010)		
Produto	US\$ (Fob)	Participação (%)
Terminais portáteis de telefonia celular	91.787.625	5,99
Outros veículos automóveis c/ motor explosão, carga <=5T	56.629.623	3,7
"Fuel Oil"	54.063.043	3,53
Automóveis c/ motor explosão, 1500<CM3<=3000, até 6 passag	45.877.703	3
Outros tipos de mate	44.864.259	2,93
Outras carnes de suíno, congeladas	30.655.673	2
Outras partes e acess. p/ tratores e veículos automóveis	25.246.583	1,65
Outros tratores	22.129.907	1,45
Açúcar de cana, em bruto	21.310.939	1,39
Chassis c/ motor diesel e cabina, carga >20T	20.128.202	1,31
outros	1.118.378.847	73,05
Total	1.531.072.404	100

Fonte: Secex/MDIC. Dados atualizados em 10 de janeiro de 2011.

Dessa forma, verifica-se que a pauta comercial entre Brasil e Uruguai não demonstra um perfil concorrencial, caracterizando-se mais pela complementaridade. Essa constatação indica uma primeira linha de orientação para desenvolver uma agenda de integração produtiva entre

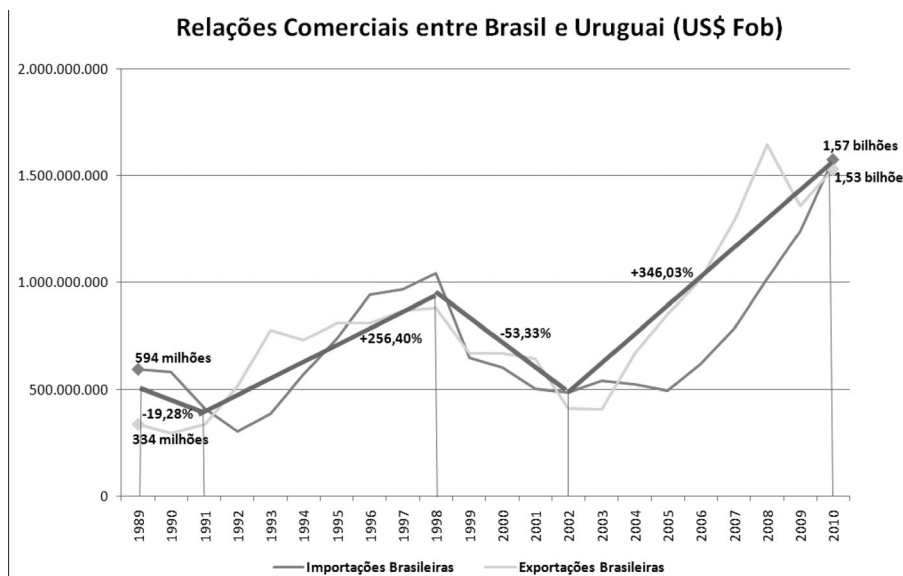
¹² GIRALDI, Renata. Uruguai se esforça para reduzir dependência do Mercosul. Agência Brasil. Brasília, 30 maio 2011. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2011-05-30/uruguai-se-esforca-para-reduzir-dependencia-do-mercosul>>. Acesso em: 01 junho 2011.

as economias brasileira e uruguaia. Visto esse perfil complementar, um modelo de integração produtiva possível é o sistema verticalizado, o qual é fundamentado na integração piramidal, em que unidades produtivas em diferentes países se articulam com uma empresa-âncora. No caso específico das relações comerciais Brasil-Uruguai, é possível articular os fabricantes brasileiros dos produtos líderes na pauta comercial – setor de telefonia celular e automobilístico – para estabelecer elos produtivos com empresas fornecedoras de partes e componentes no Uruguai.

Caso existam empresas fornecedoras no Uruguai já instaladas, a ação governamental, em parceria com o setor privado, deve privilegiar a modularização entre as empresas fornecedoras com os métodos e padrões utilizados pelas empresas-âncoras. Nessa agenda, está considerada a harmonização produtiva, envolvendo adequações técnicas, harmonização de padrões, processo e procedimentos e a classificação e certificação para fornecer partes e componentes.

Caso não existam empresas fornecedoras instaladas no Uruguai, a agenda deve privilegiar o estabelecimento de investimentos brasileiros diretos na estrutura produtiva uruguaia. Destarte, o objetivo é inserir empresas brasileiras fornecedoras no Uruguai, estabelecendo filiais, gerando emprego e renda para a economia uruguaia, ao mesmo tempo em que, aproveitando vantagens comparativas dessa economia, gera ganhos de escala para a empresa-âncora brasileira, diminuindo custos operacionais e de produção, aumentando, portanto, a competitividade brasileira. Nota-se que a integração produtiva gera ganhos para as duas economias: para o Uruguai, renda e emprego; para o Brasil, aumento de competitividade da indústria brasileira, maior participação no mercado externo e aumento de receita e arrecadação. Vale frisar que qualquer agenda de integração produtiva, seja vertical ou horizontal, exigirá livre circulação de mão de obra – de modo a eliminar o dilema entre internacionalização e exportação de empregos, além de regimes especiais trabalhistas – para evitar dupla cobrança de encargos trabalhistas – e tributários – de modo a eliminar encargos que neutralizem o benefício gerado pelo aproveitamento de vantagens comparativas e competitivas.

A fim de concluir a exposição do contexto comercial entre Brasil e Uruguai, faz-se relevante analisar o perfil das trocas ao longo do tempo, conforme quadro abaixo.



Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Gerin/ABDI.

Verifica-se que as relações comerciais entre Brasil e Uruguai, no período entre 1989 e 2010, possuem dois ciclos de queda da corrente comercial e dois ciclos de alta. Entre 1989 e 1991, a corrente comercial decresceu 19,28%, em função do cenário brasileiro de inflação e do estágio inicial de reformas econômicas que estavam em fase de implementação no Uruguai.

Após a assinatura do Tratado de Assunção, constituindo o Mercosul, inicia-se um ciclo de alta da corrente de comércio entre Brasil e Uruguai. Esse período de alta foi marcado pela liberalização comercial viabilizada pelo bloco regional, além da estabilização da economia brasileira por meio do Plano Real, subindo a renda brasileira – aumentando as importações brasileiras de bens uruguaios – e aumentando as exportações brasileiras, porquanto as empresas ganharam previsibilidade para aumentarem investimentos. O efeito dessa fase verifica-se na variação de 256,40% da corrente de comércio entre os dois países.

O novo ciclo de queda ocorreu a partir do overshooting na taxa de câmbio real brasileira, alterando os fluxos de exportação e importação no Mercosul e decrescendo em 53,33% a corrente de comércio entre Brasil e Uruguai. Soma-se a esse cenário a crise argentina instalada em 2001, que deprimiu o

fluxo comercial no bloco regional. A partir de 2003, a corrente comercial entra no segundo ciclo de alta, de 346,03%, caracterizado pela estabilidade econômica no Brasil e pela reestruturação econômica em implementação no Uruguai a partir desse ano.

Considerando a trajetória das relações comerciais, as suas estruturas econômicas e a resiliência apresentada após a crise econômica de 2008, Brasil e Uruguai tendem a manter a linha crescente da corrente de comércio, o que contribui para avançar uma agenda de integração produtiva, aproveitando ganhos de escala. Acrescenta-se a isso o encontro entre Dilma Rousseff e José Mujica em 30 de maio de 2011, cujo diálogo resultou no reconhecimento da integração produtiva como eixo estratégico para aprofundar as relações comerciais entre os dois países¹³.

No que se refere aos investimentos recebidos e enviados pelos dois países, o contexto demonstra que há espaço para aprofundar um relacionamento bilateral nessa arena. Os dois Estados possuem regimes propícios para atração de investimentos estrangeiros, além de gozarem de estabilidade econômica – o que gera previsibilidade para agentes externos investirem nesses países. Outro perfil comum aos dois Estados é que recebem mais investimentos diretos do que enviam para o exterior, como demonstrado na tabela abaixo.

	Investimentos Diretos recebidos e enviados (US\$ milhões)					
	ID recebido			ID enviado		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Brasil	34.585	45.058	25.949	7.067	20.457	-10.084
Uruguai	1.329	1.840	1.139	-89	-1	-13

Fonte: UNCTAD¹⁴.

¹³ Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Comunicado Conjunto dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, e da República Oriental do Uruguai, José Mujica. In: Atos assinados por ocasião da visita da Presidenta Dilma Rousseff ao Uruguai. Nota à imprensa n. 209. Disponível em: <<<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-ao-uruguai-montevideu-30-de-maio-de-2011>>>. Acessado em: 4 julho 2011.

¹⁴ World Investment Report 2010: investing in a low-carbon economy. Nova Iorque e Genebra, 2010. p.169. Cf. Annex table 1. FDI flows, by region and economy, 2007–2009.

Verifica-se que os investimentos diretos recebidos superam os enviados. Ademais, o saldo negativo em investimentos diretos enviados demonstra que as despesas superaram as receitas nesse tipo de rubrica¹⁵.

Ressalta-se que as oscilações significativas nos fluxos de investimentos diretos se devem a dois elementos principais: a decisão das empresas em função dos seus planejamentos estratégicos; e o ambiente político e econômico dos países. Essa duas variáveis alteram-se rapidamente em função do comportamento dinâmico dos agentes econômicos e dos atores políticos¹⁶.

A análise dos estoques de investimentos diretos, além da análise acima dos fluxos, demonstra o perfil hospedeiro dos dois Estados, no qual os investimentos recebidos superam significativamente os enviados, conforme abaixo.

	Estoques de ID recebidos e enviados (US\$ milhões)					
	Estoque Recebido			Estoque Enviado		
	1990	2000	2009	1990	2000	2009
Brasil	37.143	122.250	400.808	41.044	51.946	157.667
Uruguai	671	2.088	9.927	186	138	324

Fonte: UNCTAD. World Investment Report 2010: investing in a low-carbon economy. Nova Iorque e Genebra, 2010. p. 174. Cf. Annex table 2. FDI stock, by region and economy, 1990, 2000, 2009

¹⁵ Deve-se frisar que as metodologias de cálculo dos investimentos diretos variam de país para país, dependendo dos modelos de contabilidade. No caso brasileiro, por exemplo, o cálculo de investimentos diretos (tanto estrangeiros recebidos como os brasileiros realizados no exterior) incluem: participação no capital; empréstimos intercompanhias; e privatizações. No caso uruguaio, são somados os investimentos realizados por empresas e bancos, os investimentos imobiliários e os investimentos em terras, incluindo: dividendos e utilidades distribuídos; utilidades reinvestidas e empréstimos intercompanhias. Cf. BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional: notas metodológicas. Montevideo: 2006, p. 3; Cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Indicadores de Conjuntura. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 06 junho 2011.

¹⁶ Os motivos que levam uma determinada empresa a se internacionalizar, e especificamente, inaugurar ou expandir seu investimento direto em outro país, são vários e, em geral, não existe um motivo determinante. A literatura no Brasil sobre internacionalização de empresas ainda é inicial e escassa, sendo isso reflexo de que tal fenômeno é recente na história econômica brasileira. Ademais, as teorias utilizadas em livros e artigos brasileiros são, em geral, aquelas construídas em academias e *think tanks* estrangeiros. Contudo, é possível agregar os motivos em duas

Verifica-se, acima, que o estoque de investimentos recebidos pelos dois países cresceu de forma sustentável nos últimos 20 anos. O estoque de investimentos diretos no Brasil decuplicou-se nesse período, enquanto o mesmo tipo de estoque no Uruguai multiplicou-se em 14 vezes. Isso demonstra o que já foi exposto no histórico das relações comerciais entre os dois países, em que as duas economias amadureceram institucionalmente e ganharam a estabilidade necessária para gerar previsibilidade e atrair investimentos. Ressalta-se que os investimentos atraídos pelos dois países geralmente são motivados para aproveitar o mercado consumidor crescente – porquanto a renda agregada cresce nas duas economias – e se beneficiar do custo baixo de produção e da proximidade logística, para exploração do mercado consumidor sul-americano. Assim, Brasil e Uruguai avançaram na atração de investimentos diretos em função de seus níveis de consumo ou de suas vantagens comparativas, tornando-se bases de produção e exportação de bens para os países restantes da América do Sul.

categorias básicas: a primeira refere-se a elementos concretos ou tangíveis, como o clima político do país receptor, a sua estrutura jurídica, a variação cambial favorável, a presença de recursos naturais, entre outras variáveis de ordem econômica, política ou jurídica; a segunda categoria trata do plano mais abstrato ou intangível, referindo-se à estrutura de valores da empresa e do próprio perfil dos gestores e suas relações com agentes estrangeiros, citando, como motivos para a maior ou menor internacionalização, a formação dos gestores (em cursos que aproximam ou distanciam o indivíduo do conhecimento sobre aspectos internacionais); o relacionamento maior ou menor com agentes estrangeiros; a missão, visão, estratégia e valores da empresa, que podem assumir a internacionalização como fundamental ou como não necessária para o alcance das metas. Para um conhecimento maior sobre o tema, verificar a seguinte literatura, a qual não é exaustiva. Cf. BRASIL, H. V.; LEONEL, J. N.; ARRUDA, C.; GOULART, L. Pesquisa de campo sobre a internacionalização das empresas brasileiras. In: Brasil, H. V.; Arruda, C. (eds.), *Internacionalização das empresas brasileiras*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996; CORRÊA, D.; LIMA, G. T. A internacionalização produtiva de empresas brasileiras: caracterização geral e indicadores. *Informações Fipe*, n. 319, abril 2007; IGLESIAS, R.; VEIGA, P. M. Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro. In: Pinheiro, A. C.; Markwald, R.; Pereira, L. V. (orgs.), *O desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002; OLIVEIRA Jr., Moacir de Miranda. (org.). *Multinacionais Brasileiras: internacionalização e estratégia global*. São Paulo: Bookman Cia., 2010. 358 p.; ACS, Zoltan J. et. al. *The Internationalization of Small and Medium-Sized Enterprises: a policy perspective*. *Small Business Economics*. Holanda, 1997. n. 9 p. 7–20; GARRET, Geoffrey; LANGE, Peter. *Internationalization, Institutions, and Political Change*. International Organization. Massachusetts: MIT Press, 1995. vol. 49, n. 4, p. 627-655; MURITIBA, Patricia Morilha. *International Strategy, Cultural Distance and Management Policies in Brazilian Multinational Companies*. *Globalization, Competitiveness and Governability Journal*. Georgetown: Georgetown University, 2010. vol 4, n. 3. p. 24-37.

Esse perfil não se repete na mesma intensidade quando analisado o estoque de investimentos diretos enviados. Entre 1990 e 2009, o estoque brasileiro cresceu 3,84 vezes e o uruguaio apenas 1,74 vezes. Dessa forma, se na arena passiva os dois países evoluíram rapidamente, na arena ativa dos investimentos diretos o quadro é de fase inicial, marcado pela construção gradual de empresas nacionais em condição real de assumirem um processo regular de internacionalização.

No Brasil e no Uruguai o processo de internacionalização ganhou intensidade a partir de 2002, quando as duas economias conseguiram um nível de investimento agregado suficiente. No caso brasileiro, destacam-se empresas como a Ambev, Braskem, Embraer, Petrobrás, Odebrecht, JBS, entre outros. No caso uruguaio, destaca-se a companhia de petróleo ANCAP, além de outras empresas como a Aborgama, que iniciou processo de internacionalização em 2003 e possui quatro instalações para gestão hospitalar no Brasil¹⁷.

A importância dos investimentos diretos é crescente nas duas economias, como é possível verificar nos dados gerados pela Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD na tabela abaixo.

		Fluxo de ID/FBCF (%)			Estoque de ID/PIB (%)		
		2006	2007	2008	1990	2000	2008
Brasil	entrada de ID	10,5	14,8	15,1	8,5	19	18,3
	saída de ID	15,8	3	6,8	9,4	8,1	10,3
Uruguai	entrada de ID	41,5	30,7	36,6	8	10,4	27,3
	saída de ID	0	2,1	0	2,2	0,6	1

Fonte: UNCTAD¹⁸.

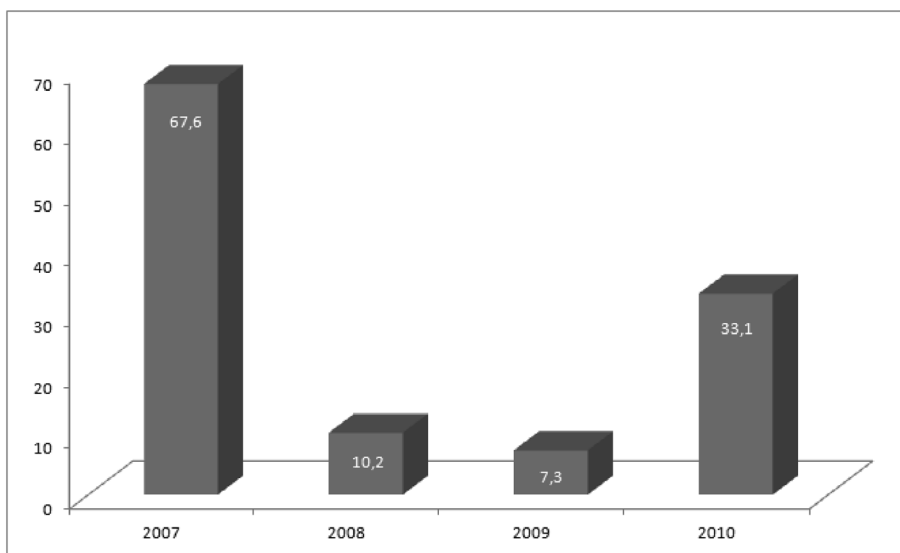
¹⁷ Em 2003, a Aborgama inaugurou a primeira planta de tratamento de resíduos de saúde no Brasil, em Sapucaia do Sul, no Rio Grande do Sul. Além desse, outras quatro instalações foram inauguradas no Brasil pela empresa uruguaia: Camaçari/BA; Rio de Janeiro/RJ; Brasília/DF; e Erechim/RS. Cf. Aborgama do Brasil. Disponível em: <<http://www.aborgamadobrasil.com.br>>. Acesso em: 7 junho 2011.

¹⁸ World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. p. 260; Cf. Annex Table B.3. FDI flow as a percentage of gross fixed capital formation, 2006-2008, and FDI stocks as a percentage of gross domestic product, by region and economy, 1990, 2000, 2008.

Nota-se que o fluxo de investimentos diretos no Brasil, em 2008, respondeu por 21,9% da formação bruta de capital fixo, enquanto no Uruguai essa taxa foi de 36,6%. São taxas significativas, evidenciando o nível elevado de internacionalização das duas economias. Outrossim, o estoque de investimentos diretos tem elevada participação na produção de riqueza nos dois países, considerando o período entre 1990 e 2008.

Nesse contexto, Brasil e Uruguai estão avançando em dois processos específicos. Um primeiro relacionado ao setor privado, no qual se desenvolvem investimentos entre os dois países. No gráfico abaixo, é possível observar os investimentos brasileiros no Uruguai.

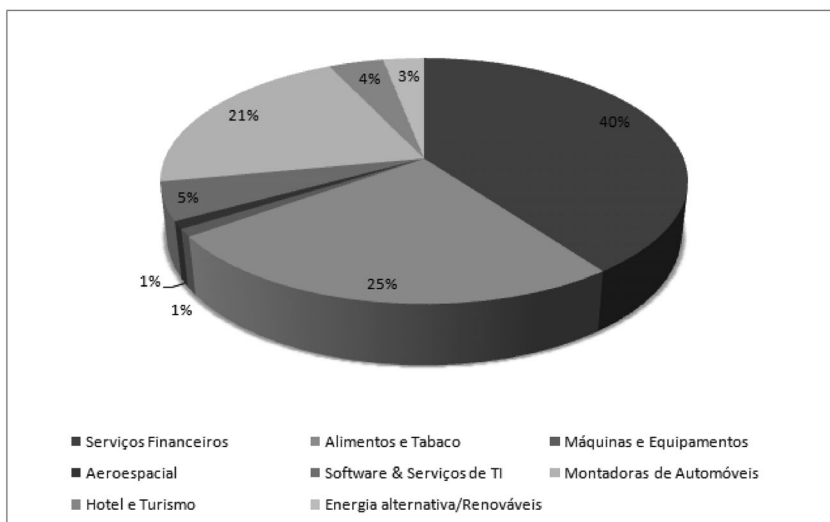
Investimentos do Brasil no Uruguai: 2007-2010



Fonte: FDI Markets/ Elaboração: Unidade de Inteligência Comercial - Apex Brasil.

A maior parte dos investimentos brasileiros realizados no Uruguai concentraram-se no setor de serviços financeiros, destacando-se a ação de bancos brasileiros, conforme abaixo.

Investimentos do Brasil no Uruguai por setor: 2007-2010



Fonte: FDI Markets/ Elaboração: Unidade de Inteligência Comercial - Apex Brasil.

Um segundo processo é aquele liderado pelos Estados, objetivando a construção de uma agenda de integração produtiva. Nessa instância, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial exerceu contribuição ao aproximar empresas brasileiras e uruguaias por meio de três encontros bilaterais, reunindo os setores público e privado dos dois países.

No primeiro encontro, ocorrido em maio de 2010 na cidade de Montevideu, o Uruguai definiu os setores e empresas potenciais para o processo de integração produtiva. Foram selecionados os seguintes setores industriais: aeronáutico, naval, energia eólica, metalmeccânico, eletrônica (software), látex, químicos (embalagens), autopeças e biotecnologia.

Posteriormente, em junho de 2010, deu-se o segundo encontro bilateral na sede da Federação das Indústrias dos Estados de São Paulo – FIESP em São Paulo, quando foram realizadas apresentações técnicas por representantes dos dois países e rodadas de negócios.

Em específico, no período da manhã desse segundo encontro, destacaram-se apresentações sobre como investir no Uruguai, realizadas por membros do Instituto de Promoção de Investimentos e Exportações de Bens e Serviço – Uruguay XXI, além de apresentações de membros dos setores brasileiros envolvidos na cooperação, quais sejam: software, lácteos, energia eólica, autopeças, plástico, couro, biotecnologia, têxtil, massas alimentícias e vinhos. No período da tarde houve encontros entre os representantes empresariais brasileiros e os uruguaios, com o objetivo de promover uma aproximação visando negócios futuros de integração produtiva.

Por fim, o terceiro encontro foi mais orientado para o diálogo entre os atores empresariais envolvidos no processo de integração. Esse encontro aconteceu em setembro de 2010, novamente na FIESP e contou com a presença de 23 empresas brasileiras e uruguaias. Os resultados dos encontros entre os atores públicos e privados dos dois países foi positivo, porquanto gerou linhas de orientação para avançar um processo de integração com possibilidades reais de gerar negócios bilaterais. Além disso, ficou acordado que o processo requererá novos encontros para o estabelecimento de relações mais consistentes entre os agentes, uma vez que o processo está em estágio inicial, concentrado em identificação de interesses e complementações.

5. O Futuro da Integração Produtiva entre Brasil e Uruguai: possibilidades

A criação de uma agenda sustentável de integração produtiva entre Brasil e Uruguai, tanto econômica como institucionalmente, exige determinadas ferramentas de ação e, dependendo do desenho dessas, será possível implementar tanto um modelo horizontal como um vertical. Isso porque há espaço para estabelecer elos de cooperação entre empresas no mesmo nível de produção ou em diferentes níveis da cadeia produtiva.

Como já comentado anteriormente, o modelo verticalizado é possível, utilizando empresas-âncoras para gerar uma rede de produção distribuída no Brasil e no Uruguai, aproveitando vantagens comparativas. Esse modelo, como já visto, exigirá adequações técnicas entre os fornecedores de partes e componentes, tal como ocorreu nos países do Sudeste Asiático nos anos 1970 e 1980 em integração produtiva com o Japão, e, nos anos 1990, em cooperação com o sistema produtivo chinês.

Por sua vez, o modelo horizontalizado também é possível; contudo, o fator que permitirá promover parcerias é a realização de *matchmaking* entre empresas brasileiras e uruguaias, privilegiando a escolha de empresas com perfis similares, a fim de facilitar o diálogo e a aliança estratégica entre elas e acelerar a integração. Ao contrário do modelo verticalizado, cujo resultado final é a complementação produtiva entre fornecedores e empresas-âncoras, no modelo horizontalizado, o principal resultado é a cooperação empresarial privilegiando a agregação de competências, uma vez que se trata de empresas que atuam no mesmo setor e no mesmo nível da cadeia produtiva.

Ademais, outros critérios serão necessários ao compor a lista de empresas que deverão formar parcerias: devem ser empresas que já exportam, pois a fase de internacionalização é densa e será menos penosa para as empresas que já atuam nos mercados externos; devem ser empresas com o mesmo nível tecnológico, pois isso evitará trocas desiguais de conhecimento em técnicas, maquinários e processos, facilitando a formação da cooperação; devem ser empresas com elevado nível tecnológico, porquanto aumentará as chances de gerar produtos ou processos inovadores, produzindo de modo célere resultados concretos nas parcerias.

Ressalta-se que esses critérios têm dois objetivos institucionais: primeiramente, sinalizar para as demais empresas que projetos de integração produtiva privilegiam empreendedores que investem em pesquisa e desenvolvimento e que atuam em mercados externos, evidenciando a importância da inovação e da inserção internacional das empresas; segundo, esses critérios filtram empresas com alta probabilidade de gerarem resultados concretos no curto e no médio prazo, demonstrando o sucesso do projeto e legitimando-o perante os setores privados dos dois países. Por fim, esse tipo de ação permitirá que os dois países identifiquem potencialidades e fragilidades, aumentando aquela e diminuindo essa a fim de criar novos projetos de integração produtiva para incluírem uma diversidade maior de empresas.

Deve-se acrescentar, além das duas formas possíveis de integração produtiva supracitadas, uma terceira via, orientada para a fronteira tecnológica. Trata-se de unir esforços conjuntos para criar ou agregar empresas dos dois países para desenvolverem bens e serviços voltados para os novos setores industriais prioritários, como biotecnologia, energias limpas, eficiência energética e nanotecnologia, além de outros. Os dois Estados acumularam, ao longo dos últimos 20 anos, competência técnica e capacidade financeira

para apoiar empresas que produzem bens de alto índice tecnológico, o que permite avançar uma agenda com esse escopo.

Nesse sentido, os dois países possuem um arranjo institucional suficientemente complexo – envolvendo associações setoriais, empresas, instituições de ciência e tecnologia, universidades, parques tecnológicos e agências de fomento – para viabilizar uma aliança empresarial voltada para criar empresas competitivas em setores de intenso nível tecnológico. Esse modelo de integração produtiva é recente e ainda pouco testado no mundo, uma vez que prevalecem arranjos produtivos fundamentados em uma divisão de trabalho, em que Estados emergentes concentram a posse da marca e da pesquisa e desenvolvimento e Estados de menor desenvolvimento relativo circulam em volta dos Estados emergentes, montando componentes ou fabricando partes. Ressalta-se que a integração produtiva em setores de alta tecnologia é mais comum na Europa, região que possui ambiente institucional e financeiro propício para apoiar projetos nesse sentido, os quais, pela natureza, envolvem riscos maiores inerentes ao processo de criação, inovação e teste de absorção de mercado.

Destarte, a integração produtiva concentrada em setores de alta tecnologia é uma via possível entre Brasil e Uruguai, e tende a gerar efeitos benéficos em um nível mais elevado. Visto que a natureza desse tipo de integração reside na inovação tecnológica, além do potencial aumento de renda e emprego – em razão dos investimentos que poderão ser encaminhados, a geração de conhecimento gerará domínio tecnológico compartilhado, beneficiando os atores envolvidos nas fases de pesquisa e desenvolvimento, sendo possível o uso do conhecimento acumulado em outros setores industriais. Portanto, não se trata apenas de complementação produtiva ou agregação de competências, mas criação de liderança tecnológica conjunta fundamentada na inovação. Aqui, o desafio é maior, porquanto será exigido um entendimento institucional mais amplo, sob o modelo de inovação de tripla-hélice: diálogo constante, sob cooperação e harmonia de atribuições, entre governo, empresas e academia.

Além desses pontos específicos de cada modelo de integração produtiva possível, devem-se elencar outros elementos, de caráter estrutural, que facilitarão o processo e, sem os quais, a agenda de integração torna-se neutralizada.

Primeiramente, é necessário criar mecanismos bilaterais inovadores de funding, sendo ágeis – tanto na avaliação como na aprovação e liberação de

recursos – e de fácil administração, considerando tanto a execução das verbas como seu controle e monitoramento. Nessa arena, é fundamental o diálogo entre órgãos públicos e privados de fomento dos dois países. O financiamento é necessário porque existem custos operacionais no processo de integração produtiva que geralmente superam o faturamento anual de pequenas, médias e grandes empresas. Citam-se, por exemplo, os gastos em modularização, em adequação técnica (normas, regulamentos, certificações); em pesquisa e desenvolvimento; em operações de importação (de insumos e partes) e exportação (do bem final); da otimização de rotas logísticas; entre outros custos possíveis e correntes. As experiências europeia e asiática exigiram recursos específicos para executar projetos industriais de integração produtiva. Ressalta-se que o processo de integração deve privilegiar fontes privadas de financiamento – que são mais acessíveis e estão em expansão de oferta – como as experiências de private equity e venture capital demonstram no Brasil¹⁹.

Além disso, é necessária a criação de um regime tributário especial para operações de integração produtiva. As zonas econômicas especiais na Coreia do Sul é um exemplo de regime especial para atrair e enviar investimentos diretos, apoiando a integração produtiva com finalidade de inovação²⁰.

Especificamente, o regime deve isentar operações de exportação e importação que envolvam o trânsito de partes e componentes inseridos

¹⁹ A indústria de *private equity* e *venture capital* (PE/VC) nos mercados emergentes ainda é relativamente pequena, ao contrário dos países desenvolvidos, em que a participação de fontes privadas no financiamento dos negócios é ampla e, em geral, maior que aquelas de origem pública. No Brasil, o setor de PE/VC representa, aproximadamente, 2,3% do PIB e também é caracterizada por institucionalização recente. Isso significa que há margem para ampliar as fontes privadas de financiamento e seus sistemas de controle e monitoramento eficazes e céleres. Cf. AGENCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. A Indústria de Private Equity e Venture Capital: 2º Censo Brasileiro. 1 ed. Brasília: ABDI; FGV, 2011. 420 p.

²⁰ A Coreia do Sul adotou, pelo Decreto de 30 de dezembro de 2002, as Free Economic Zones – FEZ, as quais são um arranjo complexo para a atração de empreendedores e investidores, com a finalidade de aumentar o nível de inovação e competitividade da indústria sul-coreana. As FEZ incluem regimes tributários especiais, possuem infraestrutura (moradia, parques, transporte, internet, escolas, entre outros) privilegiada para sediar empresas competitivas e agregam institutos tecnológicos e empresas nacionais e estrangeiras, conformando um hub – envolvendo competências da academia, governa e indústria – direcionado para o aprofundamento da especialização técnica e científica via inovação. Cf. Free Economic Zones: land of opportunities. Disponível em: <<<http://www.feز.go.kr/>>>. Acesso em: 7 junho 2011.

na cadeia de integração produtiva, aumentando a competitividade e desbloqueando a complementação e agregação de competências técnicas das empresas envolvidas. Ressalta-se que a dupla cobrança de tributos neutraliza o benefício gerado pelo aproveitamento das vantagens comparativas dos setores industriais de cada país.

Ademais, deve-se desenhar um regime trabalhista que permita, efetivamente, eliminar a dupla cobrança de direitos trabalhistas aos empresários e considerar o tempo de trabalho prestado pelos empregados em países estrangeiros. Também, o regime deve facilitar o livre trânsito de empregados entre os dois países e, em especial, criar incentivos para o intercâmbio entre técnicos e pesquisadores das empresas envolvidas na integração produtiva.

Outro elemento importante é o planejamento das ações, o que irá requerer a construção de projetos estruturantes de integração produtiva, envolvendo órgãos públicos e privados dos dois Estados. Esses projetos estruturantes devem ter visão de longo prazo, com alto conteúdo estratégico, construindo cenário de inserção para os próximos 10 anos. Em tese, o projeto pode assumir as seguintes fases:

- formar rede de atores (públicos e privados) que farão o projeto;
- estabelecer eixos de orientação (inovação, complementaridade, cooperação);
- mapear estruturas industriais (atores, empresas, fluxos, mercados) para identificar as vantagens comparativas e competitivas que serão alocadas e exploradas (mão de obra, regimes, acordos comerciais, logística, custos de investimentos, demanda e oferta);
- identificar setores industriais para inserir integração produtiva;
- realizar matchmaking entre as empresas;
- criar a rede de ação (empresas, governo, associações setoriais, clusters, funding), para distribuir atribuições, aumentar capilaridade da ação, fragmentar custos operacionais e formar rede de entendimento mútuo;
- realizar seminários de alinhamento e de agregação de atores;
- em uma segunda fase, iniciar a articulação com a rede de ação e a abordagem com as empresas;
- manter o controle das ações e sua velocidade por meio de projeto e atribuições.

Ainda no que se refere aos projetos estruturantes, dever-se-á considerar a necessidade de criar ou oferecer assistência técnica, por meios de órgão públicos e privados atuantes em áreas técnicas. Entre essas áreas, citam-se entre as principais assistências a serem realizadas: em normas, regulamentos, avaliação de conformidade e certificações; em processos de comércio exterior; em negociação e formalização de contratos internacionais; em estratégia e negociação internacional; em utilização e administração de regimes tributários especiais; e em administração do plano burocrático, para facilitar registro de empresas nos dois países. Frisa-se que essa lista não é exaustiva, sendo necessários outros tipos de assistência técnica dependendo do porte das empresas e do setor industrial em que atuam.

Por fim, um processo bilateral de integração produtiva exigirá, por parte dos dois governos, a coordenação regional específica em duas esferas. Primeiramente, a coordenação das taxas nominais e reais de câmbio, de modo a evitar que o câmbio neutralize o arranjo de produção bilateral e seus fluxos intrínsecos (trocas de partes, componentes e montagem de bens finais). Sem esse tipo de coordenação, a alteração cambial criará diferenças de preços que podem diminuir ou mesmo neutralizar a vantagem de transferir a produção de um Estado para o outro.

Um segundo nível de coordenação bilateral é aquele a ser implementado no âmbito dos investimentos. Aqui, trata-se de criar Acordo de Promoção e Proteção de Investimentos entre Brasil e Uruguai para viabilizar investimentos voltados para integração produtiva. O acordo deve privilegiar a facilitação de negócios, a segurança jurídica de contratos bilaterais, a criação de um regime claro e harmonizado para casos de desapropriação, com especial cuidado para as cláusulas de transferência de fundos e de solução de controvérsias, além de mecanismos de desoneração de custos operacionais.

Por fim, o processo de integração produtiva entre Brasil e Uruguai exigirá o diálogo e a coordenação nas áreas de política monetária e fiscal, de modo a controlar taxas de juros e baratear os investimentos; o que é especialmente importante no caso de países de menor desenvolvimento relativo.

6. Conclusão

As atuais relações entre Brasil e Uruguai demonstram em nível político um ambiente favorável para avançar uma agenda regular, estável e sustentável de integração produtiva. Os encontros bilaterais entre Chefes de Estado e de

Governo, ministros e altos funcionários resultaram na priorização da integração produtiva, além do seu reconhecimento como elemento fundamental para aprofundar as relações comerciais entre os dois países, como a criação da Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva Brasil-Uruguai evidencia.

Outro aspecto importante nessas relações bilaterais é que as estruturas econômicas, a pauta comercial e a capacidade de investimento dos dois países demonstram que é possível implementar uma integração produtiva com baixo nível de tensão entre as indústrias, porquanto há maior grau de complementação do que de concorrência entre as duas economias. Esse é um perfil de relacionamento significativamente estratégico, pois o nível de perdas e danos, inerentes em processos de integração produtiva, será baixo, prevalecendo – sob a ótica dos custos – apenas gastos iniciais com adequações e harmonizações técnicas para viabilizar a produção conjunta de bens e serviços.

Uma terceira observação é que, inicialmente, três estratégias de integração produtiva são possíveis. Primeiramente, a integração vertical, em específico, entre a cadeia de fornecedores uruguaios e brasileiros para fornecimento de bens e serviços para empresas-âncoras dos dois países. A segunda, horizontal, envolvendo empresas dos dois países em um processo de agregação de competências e criação de bens e serviços inovadores. A terceira, especificamente concentrada em setores de alta tecnologia, e fundamentada na inovação e na ação conjunta de pesquisa e desenvolvimento. Uma ou outra estratégia será assumida conforme a estrutura das empresas e do setor industrial envolvido.

Esse elemento evidencia a importância da criação de arranjos institucionais e de projetos específicos propícios para viabilizar uma agenda de integração produtiva. A formulação de incentivos, desonerações e políticas públicas favoráveis para a integração produtiva não só é importante para avançar no processo, mas para não barrá-lo, uma vez que obstáculos e encargos econômicos e produtivos podem anular as vantagens que alianças estratégicas entre empresas podem proporcionar. Vale ressaltar que isso é fundamental para pequenas e médias empresas, que são mais sensíveis aos custos e gastos de ordem tributária, logística, financeira e trabalhista, além de, em geral, não possuírem cobertura para perdas e danos inerentes a processos falhos de integração produtiva, sendo um risco significativo para afastar o interesse de empresas desse porte.

Por fim, o processo de integração produtiva entre Brasil e Uruguai exigirá o constante entendimento entre as esferas públicas e privadas, com especial atenção para o diálogo entre governo, empresas, agências de fomento e instituições de pesquisa e desenvolvimento, a fim de criar um ambiente de negócios favorável para realizar a integração produtiva e acelerar seus benefícios.

Bibliografia

ABORGAMA. Aborgama do Brasil. Disponível em:

<<http://www.aborgamadobrasil.com.br/>>. Acesso em: 7 junho 2011;

ACS, Zoltan J., et. al. The Internationalization of Small and Medium-Sized Enterprises: a policy perspective. *Small Business Economics*. Holanda, 1997. n. 9, p. 7–20;

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *A Indústria de Private Equity e Venture Capital: 2º Censo Brasileiro*. 1 ed. Brasília: ABDI; FGV, 2011. 420 p.;

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. *BALANZA DE Pagos y Posición de Inversión Internacional: notas metodológicas*. Montevideo: 2006, 7 p.;

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Indicadores de Conjuntura*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 06 junho 2011;

BRASIL, H. V.; et. al. Pesquisa de campo sobre a internacionalização das empresas brasileiras. In: BRASIL, H. V.; ARRUDA, C. (eds.), *Internacionalização das empresas brasileiras*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996;

CERVO, Amado (org.) *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1994.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Externa do Brasil*. Brasília: Editora UnB. 3 ed. 2008. 560 p.

CHO, J.W. Foreign direct investment determinants: Trends in flows and promotion policies. In Investment Promotion and Enterprise Development Bulletin for Asia and the Pacific 1. ESCAP. New York: United Nations, 2003.

CORRÊA, D.; LIMA, G. T. A internacionalização produtiva de empresas brasileiras: caracterização geral e indicadores. Informações Fipe, n. 319, abril 2007;

Divisão de Atos Internacionais. Atos Bilaterais em Vigor para o Brasil sobre Promoção e Proteção de Investimentos. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/prominv.htm>>. Acessado em: 7 junho 2011;

GARCIA, Eugenio Vargas. Cronologia das relações internacionais do Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 2000. 336 p.;

GARRET, Geoffrey; LANGE, Peter. Internationalization, Institutions, and Political Change. International Organization. Massachusetts: MIT Press, 1995. vol. 49, n. 4, p. 627-655;

GILSON, Ronald J.; ROE, Mark J. Understanding the Japanese Keiretsu: overlaps between corporate governance and industrial organization. The Yale Law Journal, vol. 102, n. 4, pag. 871-906, 1993.

GINZBURG, Andrea; SIMONAZZI, Annamaria. Patterns of Industrialization and the Flying-Geese Model: the case of electronics in East Asia. Modena, Itália, 2003. (Paper presented at the Conference on Clusters, Industrial Districts and Firms: the Challenge of Globalization)

GRUPO BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO. Coesão Económica e Social. Luxemburgo: Grupo Banco Europeu de Investimento, 2005, 12 p.

HELPMAN, E.; MELITZ, M. J.; RUBINSTEIN, Y. Exports versus FDI with heterogeneous firms. American Economic Review, v. 94, p. 300-316, 2004.

IGLESIAS, R.; VEIGA, P. M. Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro. In: Pinheiro, A. C.;

Markwald, R.; Pereira, L. V. (orgs.), O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

JOHANSON, J.; VAHLNE, J.E. The internationalization process of the firm: A model of knowledge development and increasing foreign market commitment. *Journal of International Business Studies* 8 (1): 23–32, 1977.

LIMA, L. A.; BARROS, O. The Growth of Brazil's Direct Investment abroad and the challenges it faces. Vale Columbia Center on Sustainable International Investment. *Columbia FDI Perspectives* nº 13, August 17th, 2009.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Integração Produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul. In: AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Integração Produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI, 2010. 411 p.;

METI (2007). White Paper on International Economy and Trade. Ministério da Economia, Comércio e Indústria do Japão. Disponível em: << <http://www.meti.go.jp/english/report/index.html>>>. Acessado em: 30 junho 2011;

MURITIBA, Patricia Morilha; et. al., International Strategy, Cultural Distance and Management Policies in Brazilian Multinational Companies. *Globalization, Competitiveness and Governability Journal*. Georgetown: Georgetown University, 2010. vol 4, n. 3. p. 24-37.

OLIVEIRA Jr., Moacir de Miranda. (org.). *Multinacionais Brasileiras: internacionalização e estratégia global*. São Paulo: Bookman Cia. 358 p.

SENNES, R. Políticas de Internacionalização de Empresas: alguns parâmetros. Seminário CEBRI, novembro de 2006.

TEIXEIRA, A. G. A Internacionalização de Empresas Brasileiras e o Papel do Estado. Instituto Nacional de Altos Estudos. *Estudos e Pesquisas* nº 160. XVIII Fórum Nacional, 15 a 18 de maio de 2006.

UNCTAD. World Investment Report 2009: transnational corporations, agricultural production and development. Nova Iorque e Genebra, 2009. 314 p.;

UNCTAD. World Investment Report 2010: investing in a low-carbon economy. Nova Iorque e Genebra, 2010. 221 p.;



Brasil-Uruguay 2030: ¿Ejemplo de integración energética?

*Dr. Ramón Méndez**

La temática energética suele estar fuertemente presente en los procesos de integración política, siendo incluso un potente disparador de dichos procesos. Tres ejemplos simbólicos deberían alcanzar para validar esta aseveración. Uno: la “Europa del acero y el carbón” fue el indudable punto de partida de la integración europea de la posguerra; dos: uno de los primeros mandatos de los Presidentes de la recientemente creada UNASUR, en 2007, fue dirigido a los Ministros de Energía encomendándoles la elaboración de un Tratado de Integración Energética suramericano; tres: la mayoría de los encuentros binacionales entre Presidentes incluyen un par de párrafos referentes al tema energético.

Los beneficios de la integración energética

Las razones por las cuales la integración energética suele ser un pilar de los procesos de integración política entre Estados son múltiples; algunas de ellas son antiguas y conocidas, pero existen motivaciones más recientes, las cuales, además, tendrán un peso cada vez mayor.

* Director Nacional de Energía, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Uruguay.

Las motivaciones tradicionales se basan en el hecho obvio de que los energéticos primarios están desigualmente repartidos en el mundo. Más del 90% de la energía primaria que consume la humanidad es no renovable (petróleo, carbón, gas natural y uranio) y todos estos energéticos son bienes transables en el mercado internacional¹. Como consecuencia, cuanto más geopolíticamente robustos resulten los acuerdos de compraventa, mayor será la garantía para el acceso adecuado a los energéticos (tanto en cantidad como en precio) que cada país necesite para su desarrollo.

Sin embargo, existe otra motivación para la búsqueda de una verdadera integración energética. Esta integración no tiene que ver con la compraventa de los energéticos primarios, sino con el intercambio de la llamada energía secundaria o final (fundamentalmente electricidad y combustibles derivados del petróleo, pero también gas natural), como describiremos a continuación.

Los sistemas energéticos incluyen costosas infraestructuras que involucran la logística de recepción y almacenamiento de energéticos primarios, su transformación en energía secundaria (gracias a centrales de generación eléctrica, refinerías, etc), su transporte y su distribución, entre otros aspectos menores. Un país en crecimiento debe invertir de manera sistemática para garantizar el adecuado crecimiento de dicha infraestructura energética. Sin embargo, la determinación del tamaño óptimo de la infraestructura necesaria no es un asunto sencillo. En efecto, las variaciones de la demanda a lo largo del día y del año, exigen que la infraestructura sea diseñada para satisfacer la demanda más alta prevista, por lo que una parte sustantiva de esta infraestructura se encuentra inutilizada durante un alto porcentaje de las horas de cada año. La falta de inversión pondría el riesgo el abastecimiento de la demanda, lo cual puede tener un enorme costo, tanto directo como indirecto. En contrapartida, inversiones muy excesivas implicarían importantes sobrecostos financieros para el sistema, que necesariamente afectan las tarifas. A pesar de ello, dado que no hay energía más cara que la que no se tiene disponible en el momento en que se necesita, muchos países suelen diseñar esta costosa infraestructura de forma de que sea ligeramente excedentaria, a pesar de que en ocasiones importantes capacidades instaladas se encuentren inutilizadas.

¹ El desarrollo creciente del gas natural licuado (GNL) que permite la venta de gas natural a grandes distancias, ha permitido que también este energético, que tradicionalmente se comercializaba dentro de la región de producción a través de gasoductos, comenzara a ingresar al mercado global

Esta situación resulta particularmente compleja para los sectores eléctricos de los países fuertemente basados en generación de fuente renovable. Dada la alta variabilidad de las fuentes hidroeléctrica y eólica, aquellos sistemas que han apostado a estas alternativas precisan agregar en sus sistemas otras formas de generación de respaldo, las cuales suelen quedar sin uso durante muchos días al año, especialmente en temporadas lluviosas y/o ventosas.

Veamos por ejemplo la situación de Brasil, cuyo sistema energético posee cerca de 114000 MW de potencia de generación eléctrica instalada, de los cuales 77000 MW son de fuente hidráulica. Sin embargo, la potencia media anual demandada es de sólo 55000 MW; en otras palabras, si la demanda fuera la misma a lo largo de todas las horas del año, se satisfaría con apenas 55000 MW. Esto significa entonces que, durante muchas horas de un año, una buena parte de la capacidad de generación existente se encuentra disponible sin ser utilizada.

La situación de Uruguay es aún peor, dado que a la variación de la demanda se agrega una variabilidad hidrológica mayor que la brasileña. Como consecuencia, el sistema eléctrico uruguayo posee más de 2500 MW de potencia instalada, de los cuales 1550 MW son hidráulicos, cuando la demanda media es de sólo 1050 MW e incluso el pico máximo de consumo no supera los 1750 MW. En nuestro país entonces, una porción importante de la potencia de generación eléctrica instalada se encuentra inutilizada a lo largo de un año de lluvias medias, un porcentaje aún mayor en años lluviosos.

El sobrecosto asociado con la necesaria existencia de esta infraestructura excedentaria, la cual resulta imprescindible para garantizar el abastecimiento durante todas las horas de cada año y aún en los escenarios hidrológicos más complejos, puede reducirse gracias a la integración energética. Esto puede lograrse mediante varios instrumentos. Describiremos a continuación algunos ejemplos.

En ocasiones, un determinado país puede estar generando forzosamente mayor cantidad de energía que la requerida por su demanda interna. Este es particularmente el caso de Brasil y de Uruguay, dos países que, como señalábamos más arriba, tienen un alto porcentaje de generación hidráulica, aún mayor que la potencia media demandada a lo largo del año. Como consecuencia, durante ciertos períodos, y particularmente en los lluviosos, el conjunto de las centrales hidráulicas de cada país aislado está en condiciones de generar más electricidad que la demandada internamente.

Esta situación es particularmente relevante, por ejemplo, en relación a Itaipú, la segunda mayor represa hidroeléctrica del mundo. Naturalmente, Paraguay sólo requiere una porción pequeña de las capacidades de Itaipú para satisfacer su demanda interna, por lo que Brasil, de acuerdo al acuerdo binacional, toma toda la energía disponible restante. Sin embargo, durante muchas horas cada año, Brasil satisface su demanda eléctrica sin hacer uso de la totalidad de las capacidades disponibles de Itaipu. Como consecuencia, cada año se vierten río abajo millones de metros cúbicos de agua sin ser utilizados, mientras que varias de las turbinas se encuentran detenidas. Varios millones de MWh, cuyo costo variable de generación es nulo, se pierden de ser generados todos los años. Esto representa, en el mercado regional, mucho cientos de millones de dólares anuales que podría percibir el Ente Binacional los cuales, literalmente, se tiran al río.

Como surge naturalmente de lo reseñado en el párrafo anterior, un mecanismo para reducir los costos globales de un sistema eléctrico es la posibilidad de vender sus excedentes de energía a algún vecino que la precise, a un precio que resulte conveniente para ambas partes.

Uno de los contraejemplos más claro de lo que puede ocurrir en ausencia de este mecanismo, particularmente en un país que apuesta a las energías renovables (las cuales, no pueden ser controladas por el hombre), es lo que le sucede a España. La incorporación de más parques eólicos está limitada por la escasa capacidad física de intercambio de electricidad (líneas de transmisión) con su vecino mayor. Si la interconexión con Francia fuera de mayor potencia, España podría vender más excedentes eólicos a un precio seguramente conveniente para Francia y de esta forma arriesgarse a instalar más parques eólicos.

Más allá de esta primera modalidad de intercambio energético consistente en exportar directamente energía excedentaria, cuando dos sistemas energéticos están integrados existe otra forma, aunque un poco más sutil, de reducir los costos de ambos sistemas. Como se señalaba más arriba, los sistemas energéticos necesariamente poseen capacidad de generación que resulta excedentaria en un momento determinado. Esta capacidad ociosa en un país puede estar en condiciones de generar electricidad para otro. En particular, si en este segundo país se están utilizando centrales generadoras de mayor costo variable que las que se encuentran disponibles en el primero, el intercambio permite que ambos países ganen: el vendedor ayuda a rentabilizar la inversión de una central propia que no estaba produciendo y el comprador consume energía más barata.

En este contexto es posible incluso lograr una verdadera integración energética en la que ambas partes compartan las ganancias surgidas de esta optimización global. Para comprender este mecanismo, imaginemos que el país A está utilizando una máquina propia que genera a un costo de 100 dólares por MWh, mientras que en el país B se encuentra disponible una máquina que genera a 70. El intercambio energético más simple permite entonces que el país A deje su máquina de 100 sin despachar, comprando energía del otro lado de la frontera a 70, ahorrando así 30 dólares por cada MWh comprado. Pero en una verdadera integración de mercados, estos 30 dólares ahorrados pueden repartirse de manera igualitaria entre ambos sistemas, de forma que por cada MWh intercambiado ambos sistemas ganen 15 dólares. De esta forma, la integración permite que las tarifas se reduzcan en los dos países.

Cuando se alcanza un escalón superior en las políticas de integración energética entre dos países, el intercambio de máquinas excedentarias descrito en el párrafo anterior se realiza de manera sistemática y no ocasional. Esto se logra cuando, sistemáticamente, en cada instante, la demanda sumada de los dos sistemas se satisface utilizando el conjunto de máquinas de menor costo variable existente en ambos países. Por ejemplo, si a una hora determinada el país A demanda 50000 MW y el país B demanda 30000, esto se satisface utilizando los 80000 MW más baratos existentes en los dos sistemas integrados, independientemente del lado de la frontera en que se encuentre cada máquina. En la jerga del sector, esta modalidad se conoce como “despacho conjunto” de ambos sistemas eléctricos para satisfacer la demanda conjunta. Permite una alta racionalización de las capacidades existentes y, por ende, conlleva una optimización para ambos sistemas.

Las opciones de integración descritas hasta aquí, es decir, la posibilidad de que un país acceda a la energía excedentaria y/o a la infraestructura excedentaria del otro, ya sea en el mercado ocasional o de manera sistemática, a precios y en condiciones comerciales adecuadamente acordados con anticipación, no afecta en nada la soberanía energética de cada país. En efecto, la base de partida es que ambos países poseen su propia capacidad e independencia para satisfacer su demanda interna, pero eligen ponerla a disposición de la demanda integrada de ambos sistemas, bajo ciertas garantías claramente preestablecidas, de modo de optimizar los costos globales. Como señalábamos más arriba, es posible incluso diseñar mecanismos por lo cuales las ganancias generadas por estos intercambios se repartan entre ambos sistemas.

Para culminar este breve análisis de las diversas modalidades de intercambio y de sus ventajas, reseñemos una última etapa de integración energética que, esta sí, limita la soberanía de los países. Mediante esta modalidad, para satisfacer los incrementos anuales de la demanda conjunta de ambos países, se opta por realizar una inversión en el país que cuente con fuentes o posibilidades de inversión de menor costo. De esta forma, las nuevas capacidades de generación se instalarán sistemáticamente en el país con costos menores. Si bien esta modalidad permite reducir aún más los costos globales de ambos sistemas integrados, al mismo tiempo resulta riesgosa para el país de costos más caros dado que pierde la capacidad de satisfacer su propia demanda y, de esta forma, comienza a perder paulatinamente su autonomía y, por ende, su seguridad energética propia. Esta situación se torna particularmente grave en caso de incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos.

Señalemos finalmente que los ejemplos de intercambio energético descritos en este apartado no sólo se aplican para la generación eléctrica sino para cualquier infraestructura o energético excedentario disponible en cada país, ya sea en el sector eléctrico o en otros sectores energéticos.

La integración energética en el mundo y en la región

Existe abundante literatura que muestra la conveniencia de estos instrumentos de intercambio. La base conceptual de todos estos estudios es muy sencilla: dado que en todo sistema energético la demanda y la oferta fluctúan de una forma tal que no siempre es posible que una cierre con la otra, no hay sistema más ineficiente que aquél que tiene que funcionar de manera aislada. En un sistema aislado, o bien se corre el riesgo de no lograr satisfacer el abastecimiento, o bien sobrará energía potencialmente disponible. Y ambas opciones tienen un sobrecosto para el país.

Como los casos reales brindan pruebas mucho más contundentes que los análisis académicos, nos remitiremos aquí a reseñar el paradigmático caso europeo, donde los intercambios como los descritos más arriba son moneda corriente. En ocasiones incluso, los intercambios no se producen entre vecinos sino que la energía se genera en un país, atraviesa uno o varios países pagando un peaje por el uso de las líneas de transmisión utilizadas, para terminar siendo consumida en un tercero. Más aún, varios países europeos ni siquiera tienen capacidades propias suficientes para la generación eléctrica demandada

internamente, sino que tienen contratos de compra de “energía firme” con otros países que están en condiciones de generar energía más barata. Naturalmente, este último mecanismo sólo puede fructificar en una región madura políticamente.

A pesar de la evidencia académica y de la existencia de ejemplos exitosos, en nuestra América Latina existen apenas unos pocos ejemplos puntuales en los que estos mecanismos de integración energética se aplican, y siempre de forma ocasional y muy parcial. Esto resulta a priori particularmente sorprendente en nuestra región, dado que nuestras matrices eléctricas poseen una gran proporción de energía hidroeléctrica y por ende la variabilidad e imprevisibilidad de mediano plazo de la oferta energética son más abundantes que en otras regiones. Por lo tanto, en nuestra región, los beneficios económicos de la integración energética serían aún mayores. La integración energética permitiría ahorrar miles de millones de dólares anuales que repercutirían en una disminución de los costos de los diversos sistemas, los cuales hoy suelen funcionar básicamente de manera aislada.

Sin embargo, no hemos logrado avanzar en la dirección sugerida más arriba.

Si bien las causas de esta oportunidad desaprovechada son múltiples, existe un factor determinante: la inmadurez política de nuestra región que pone en riesgo la continuidad de largo plazo de los acuerdos. Esta dificultad general es particularmente relevante en el sector energético, en el cual los proyectos suelen ser de largo plazo (varias décadas), por lo que, para que las inversiones sean repagadas con tasas de riesgo pequeñas, se requieren condiciones de alta estabilidad. En particular, nuestra historia reciente, y en especial la energética, posee abundantes ejemplos de acuerdos firmados entre dos países que luego no pueden ser honrados, anteponiéndose razones de soberanía por sobre los compromisos internacionales asumidos. Esto se torna más complejo aún debido a la diversidad de tamaño de los países de la región, y por ende el hecho de que los sistemas energéticos nacionales son de portes bien distintos.

Esto último tiene al menos dos consecuencias. En primer lugar, aún un cambio de bajo impacto en la política energética exterior de un país mayor puede tener consecuencias devastadoras sobre la de uno menor. Un ejemplo clásico es el de la exportación de gas natural argentino a Chile, pero sobre todo a Uruguay: disminuyendo en sólo 300000 metros cúbicos diarios la exportación a Uruguay, Argentina aumenta en 0,2% el gas inyectado a su sistema interno, pero Uruguay pierde el 100% del gas que consume hoy.

En segundo lugar, aún la mejor de las políticas de intercambio entre dos países de tamaño muy diferente tiene un impacto real muy diferente para cada uno de ellos. Por ejemplo, aunque Uruguay tuviera excedentes eléctricos a un precio muy razonable y tan abundantes como la totalidad de su propio consumo interno, esto sólo representaría el 2% del consumo de Brasil; por lo tanto, la rebaja del costo global del sistema brasileño sería casi imperceptible. En cambio, alcanza con que Brasil haga disponible el 1% de sus capacidades de generación a un precio adecuado para que el impacto sobre el costo global del sistema uruguayo sea mayúsculo. Esa razón fue más que suficiente para que Uruguay resolviera invertir una suma tan alta como el 1% de su PBI anual para construir, a su costo, una nueva línea de interconexión entre ambos países, con la esperanza de que un excedente residual del sistema brasileño puesto a disposición, en condiciones comerciales adecuadas, pueda contribuir a reducir los costos del sistema uruguayo. Pero naturalmente, para que esto funcione, Brasil debe percibir que hacer el esfuerzo de apostar a esta integración binacional le aportará beneficios a su propio sistema.

El vínculo Brasil–Uruguay: piloto para una futura integración energética regional

Por las razones expuestas en los párrafos anteriores, más allá de las motivaciones políticas existen pocos incentivos para que un país grande en comparación con sus vecinos y en un contexto de incertezas de largo plazo perciba el interés de apostar a la integración energética. Sin embargo, este objetivo se logra si, en vez de alcanzar la integración con un único país, esta se logra con una buena parte de sus vecinos. No hay duda de que si América Latina alcanzara un acuerdo global de integración energética amplio y seguro, todos los países se verían beneficiados, tanto los chicos, como los medianos y los grandes, estos últimos debido a la suma de los aportes del resto.

Más aún, debido a la conveniencia económica de la integración para cada uno de los países de nuestra región, este camino de integración energética de largo plazo parece inevitable. Sin embargo, aún queda un largo camino a recorrer para alcanzar dicho estadio.

En la segunda parte de este trabajo queremos proponer una estrategia para avanzar hacia dicha meta, en base al vínculo bilateral entre Brasil y Uruguay.

El sistema energético brasileño es hoy una referencia a nivel mundial. En primer lugar, Brasil es uno de los pocos países del mundo en acercarse a la autosuficiencia energética absoluta, hecho que se acentuará de manera decisiva luego del comienzo de la explotación del Presal. Por otro lado, Brasil es uno de los países del mundo con mayor contenido renovable en su matriz primaria global y, en particular, en su matriz eléctrica. Asimismo, luego de diversos aprendizajes originados por situaciones de stress energéticos a comienzo de este siglo, su sector eléctrico es hoy muy robusto, basado en reglas de juego claras y eficientes que priorizan la seguridad de abastecimiento, en medio de un cuidadoso equilibrio entre todos los agentes internos. En este contexto, es absolutamente natural que las autoridades energéticas brasileñas sean muy celosas a la hora de introducir cambios en su sistema energético. En particular, resulta esperable que se analice con precaución cualquier idea de intercambio con sus vecinos.

En otras palabras, para un país grande y estable avanzar rápidamente hacia una integración energética puede representar un riesgo, más aún en un contexto regional que aún tiene un camino a recorrer hasta alcanzar la plena madurez política y, en particular, garantizar el cumplimiento de acuerdos de largo plazo.

Sin embargo, existe una forma de avanzar a pasos seguros y con riesgo mínimo: ensayando planes piloto con un país pequeño y bajo condiciones controladas. Como señalábamos más arriba, el intercambio energético entre un país grande y otro pequeño difícilmente representa una ventaja significativa para el primero pero, al mismo tiempo, por peor que funcione dicho acuerdo, tampoco tendrá un efecto negativo relevante.

Por su parte Uruguay, tanto por su ubicación geográfica como por sus riquezas naturales y su equilibrio político, económico, social y educativo, podría ser el socio ideal para este experimento hacia la integración energética regional. En primer lugar, a partir de 2013 ambos países tendrán una interconexión física interesante, mediante una línea eléctrica de 500 kV que permitirá intercambiar una potencia de hasta 500 MW. Por otro lado, en relación a su escala, Uruguay posee abundantes recursos renovables: sumado a los 1500 MW de fuente hidráulica, el potencial eólico disponible, con factores de disponibilidad superiores al 30% y algunos superando el 40%, es de varios miles de MW. En tercer término, Uruguay ofrece condiciones de sustentabilidad muy importantes para la región. El país ofrece sustentabilidad económica: el PBI crece a tasas superiores al 6%, alcanzándose 13000 U\$S

per cápita; la inversión extranjera directa, en relación a su PBI, es una de las mayores de la región; ocupa el segundo puesto en Sudamérica en el índice de “facilidad para hacer negocios” que prepara anualmente en Banco Mundial. Uruguay también ofrece sustentabilidad política: según “The Economist”, Uruguay es el país de América Latina de mejor “índice de democracia” y el 23 en el mundo; según “Reporteros sin fronteras” es el país con mayor libertad de prensa de Sudamérica; según “International Transparency” ocupa el segundo nivel en América Latina y el 24 en el mundo en “percepción de corrupción”. Nuestro país también ofrece sustentabilidad social: Uruguay es el país sudamericano con menor índice de Gini; de acuerdo la UNDP, ocupa el tercer lugar en América Latina en el índice de desarrollo humano. Por último, recordemos la sustentabilidad educativa: según la ONU, Uruguay posee el mejor índice de educación de Latinoamérica, después de Cuba; asimismo, la totalidad de los niños en edad escolar tienen su propia laptop con conexión inalámbrica a internet.

En este contexto, Uruguay ha definido una política energética con una mirada a 20 años, la cual ha sido avalada por una comisión multipartidaria integrada por la totalidad de los partidos políticos con representación en el Parlamento. Se trata de una política multidimensional (integrando variables económicas, tecnológicas, ambientales, sociales y éticas) que procura la independencia y soberanía energética, basada en una fuerte diversificación de la matriz energética sustentada en un mayor desarrollo de las energías renovables, el decidido impulso al uso eficiente de la energía en todos los sectores de la actividad nacional y para todos los energéticos, y con un rol protagónico del Estado para definir y coordinar las políticas energéticas, en un marco regulatorio transparente y estable.

Esta política energética holística y claramente definida, con visión de largo plazo y fuerte sustento político, en el marco de un país sustentable y estable, ha atraído a numerosos inversores, aceptando tasas de retorno muy competitivas y, por ende, precios muy adecuados, a pesar de que el país no ofrece ningún tipo de subsidio, ni siquiera en las tasas de interés. Por citar sólo un ejemplo reciente, en la última licitación eólica por 150 MW, se presentaron 22 ofertas totalizando más de 900 MW, obteniéndose precios de la energía 40% por debajo de los europeos.

Uruguay es hoy un país energéticamente eficiente (la intensidad energética, es decir la cantidad de energía utilizada para generar cada unidad del PBI generado, es la tercera mejor del mundo) y que en 2014 tendrá una matriz

energética primaria global diversificada, fuertemente autóctona, con un 50% de energías renovables.

En particular, en relación al sector eléctrico, tres pilares permitirán reducir costos y disminuir vulnerabilidades ante las variaciones climáticas y los precios del petróleo: incorporación de energía eólica, incorporación de ciclos combinados alimentados por una regasificadora de gas natural licuado y políticas de eficiencia energética. En 2015, con casi 600 MW de potencia eólica y 200 MW de generación a partir de biomasa, el 60% de la energía eléctrica será de origen hidráulico, 30% en base a eólica y biomasa y el 10% restante en base a gas natural. Mientras tanto, el costo medio del MWh se reducirá en un 35% y su variabilidad en función de la hidrología disminuirá un 70%. De acuerdo al plan previsto para los próximos 20 años, sólo en el año 2035 el costo medio de la energía volvería a ser el de los últimos años (en dólares constantes).

Por lo tanto, Uruguay no es un aventurero de futuro incierto que precise de un hermano mayor para que lo provea de energía o lo rescate en caso de tormenta. Uruguay es un socio confiable, con el cual se pueden hacer negocios energéticos de largo plazo basados en una asociación de tipo “ganar-ganar”. Uruguay es un socio seguro, con el cual Brasil puede ensayar, en un marco de respeto por la soberanía y la seguridad energética de cada país, estrategias de integración energética modernas que permitan optimizar, económica y financieramente, a cada uno de los sistemas.

Nuestros Presidentes ya han expresado el deseo de explorar una integración de nuestros dos sistemas eléctricos, utilizando la línea de 500 MW que estará disponible en 2013. Tendremos que analizar con cuidado cuál de las diferentes formas de integración descritas en el primer apartado de este artículo es la más adaptada a nuestra realidad. Podríamos constituirnos en el primer ejemplo en nuestra región con un sistema efectivo de intercambio en el que se repartan equitativamente los beneficios, mediante un mecanismo del tipo que se describía en el primer apartado de este artículo. Posiblemente, avanzar hacia una modalidad de verdadero despacho conjunto plantearía desafíos adicionales, tanto desde el punto de vista normativo y legal como en relación a los intereses de los actores existentes. Asimismo, sería necesario analizar con cuidado la forma en que los compromisos binacionales preasumidos (especialmente en relación a Salto Grande e Itaipú) interferirían con esta iniciativa. Particularmente desafiante será analizar la forma en que habría que compatibilizar, entre otras muchas cosas, los criterios de seguridad

energética con los cuales se utilizan las reservas de agua disponibles en nuestras represas hidroeléctricas propias.

Mucho antes de que este nuevo esquema comience a funcionar en 2013 utilizando la nueva línea de interconexión, será posible ensayar intercambios energéticos más restringidos a través de la pequeña interconexión hoy existente entre Rivera y Livramento.

Pero más allá, las posibilidades de integración energética global son aún mayores, por lo que existirán otros “experimentos” a ensayar. En línea con lo que han propuesto nuestros Presidentes, es posible imaginar mecanismos para potenciar el uso de los diversos componentes de la infraestructura de cada sistema energético nacional.

Es posible imaginar compartir una planta de regasificación para asegurar un factor de uso más elevado, o también compartir dispositivos de almacenamiento de combustible, puertos, poliductos y otros componentes logísticos, así como imaginar la construcción de una posible refinería conjunta.

En este sentido, es posible soñar más lejos, imaginando sinergias aún mayores. Por ejemplo, será posible utilizar la regasificadora de gas natural licuado uruguayo para “enviar gas por cable” a Brasil. En efecto, si el sur de Rio Grande do Sul sufre una temporada de sequía o si se atraviesan dificultades técnicas para el transporte de energía eléctrica desde la zona Sudeste de Brasil a la zona Sur, Uruguay puede encender una planta de ciclo combinado utilizando el gas natural producido en su planta regasificadora para despachar electricidad hacia Brasil.

En un paso aún mayor de integración de infraestructuras y energéticos, Brasil podría traer su propio gas natural licuado obtenido en el Presal, regasificarlo en Uruguay, generar electricidad en nuestro país, para consumirla en Porto Alegre.

Para que todos estos procedimientos sean posibles, en todos los casos debería estar claramente establecido de antemano el costo de regasificación, el costo de generación, los peajes (de las líneas eléctricas y/o de los gasoductos), el de la convertidora de frecuencia, los impuestos y demás condiciones normativas y comerciales.

La ventaja de poner en marcha un proceso de este tipo entre dos países maduros es que es posible monitorear permanentemente el funcionamiento de cada “experimento”, realizando los ajustes que correspondan en función de una evaluación regular de cada procedimiento ensayado.

Para terminar este apartado señalemos que, debido a la diferencia de escala entre ambos países, los escenarios de integración binacional imaginados

en los párrafos anteriores aportarían, en el corto y mediano plazo, un beneficio relativo mayor a Uruguay que a Brasil. Sin embargo, en el largo plazo, este camino piloto binacional abriría puertas para otros procesos de escala regional que tendrían un impacto significativo para Brasil, como describiremos en el próximo apartado.

América Latina energéticamente integrada en 2030

En este último apartado haremos un esfuerzo aún mayor, imaginando cómo podría ser la región si, utilizando los aprendizajes consolidados, entre otros, a partir de los experimentos bilaterales descritos en el apartado anterior, pudiera diseñarse un verdadero tratado regional de integración energética.

En primera instancia, en un marco de integración energética regional consolidada, el tamaño de Brasil podría darle escala suficiente a proyectos en países menores de América del Sur que, en un esquema de inversión limitada a los países individuales, no sería rentable. Por ejemplo, mecanismos de integración transparentes harían más viables la instalación de grandes hidroeléctricas en países andinos. Asimismo, potenciar la generación eólica en diversos países de la región, potenciando de esta forma un enorme mercado global, permitiría reducir costos. En otro sentido, Brasil podría comprar gas boliviano o el futuro gas venezolano convertidos en electricidad en sus países de origen, potenciando así inversiones para la explotación de este energético en sus países de origen.

Pero imaginemos también que, como fruto de la experiencia adquirida, la región podría comenzar a incursionar en proyectos tri, o incluso multinacionales de energía, compartiendo los recursos naturales comunes. Imaginemos por ejemplo un escenario para nuestro Cono Sur, en el año 2030, en el que se hiciera un uso complementario de los potenciales hidráulicos y eólicos disponibles en la región. Imaginemos por ejemplo un proyecto global eólico-hidráulico a partir de varios miles de MW eólicos instalados entre Uruguay y Rio Grande do Sul, complementados con 3 ó 4 grandes nuevas represas hidroeléctricas en los caudalosos ríos bi o trinacionales, el Paraguay, el Paraná y el Uruguay. Imaginemos las posibilidades de “almacenar” la energía del viento en las represas, ya sea manteniendo agua en los embalses cuando funcionan la eólicas y usando las hidráulicas cuando el viento se detiene, o también bombeando “agua turbinada” nuevamente hacia el embalse cuando existe al mismo tiempo mucha agua y mucho viento, o en momentos de baja demanda en la región.

Asimismo, con una mirada multinacional y más globalizadora, imaginemos también un sistema de gasoductos virtuales en los que el gas licuado producido en Perú, Venezuela o el propio Brasil pudiera “ingresar al sistema” a través de cualquiera de las plantas de regasificación que existirán en la región, combinando traslado en barco y por ductos y atravesando varios países.

Un sistema con este grado de integración y complementación permitiría una potenciación de los recursos energéticos disponibles en América del Sur, así como una optimización en el uso de las infraestructuras disponibles o a instalar. Más allá de la reducción global de costos, este esquema podría ofrecerle al sistema energético regional una robustez y una continuidad en el suministro que resultaría imposible alcanzar con subsistemas aislados.

Naturalmente, aún hay un largo camino a recorrer para alcanzar acuerdos globales de este tipo. Pero aún sin realizar siquiera una evaluación económica primaria de estas iniciativas, resulta claro que este tipo de sinergias reducen costos y permiten un aprovechamiento más completo de recursos compartidos que, sin un verdadero mecanismo de integración, posiblemente quedarían sin usarse. Con estas ideas, nuestro continente no sólo alcanzaría un grado de integración energética similar al que tiene hoy Europa sino que podría convertirse en un ejemplo de integración. Y en el balance no sólo habría que incluir consideraciones económicas sino fundamentalmente políticas, tanto a nivel regional como mundial.

Este último apartado es por ahora un sueño. Pero la responsabilidad de comenzar el camino, con pequeños experimentos binacionales que nos permitan ensayar herramientas que luego deberían regionalizarse, es una responsabilidad histórica que, juntos, brasileños y uruguayos, podemos animarnos a emprender con responsabilidad.

Brasil y Uruguay en la región y en el mundo: perspectiva político-diplomática ante los desafíos de inicios del siglo XXI

Embaixador Roberto Conde Carreras

Bicentenario: historia viva

En los tiempos que corren desde la instalación de los Portugueses en Colonia del Sacramento en 1680 hasta las postrimerías de la guerra del Paraguay hacia 1870, se configuraron los límites y rasgos fundamentales de los estados que hoy damos identidad a esta vasta región, heredera por una parte del virreinato español del Río de la Plata y por la otra de los territorios del imperio luso-brasileño.

La primera invasión portuguesa de 1811 desencadenó la constitución de la identidad de la Banda Oriental como provincia autónoma bajo la jefatura de José Artigas, en medio de la lucha de las Provincias Unidas por la independencia del reino de España, lanzada desde la Junta de Mayo de 1810.

La segunda invasión de 1816 culminó en 1820 con la derrota del Artiguismo, el exilio del caudillo en el Paraguay y la fractura de la Liga Federal que se había organizado sin Buenos Aires bajo su protectorado.

Las Provincias Unidas desde su gobierno de Buenos Aires impulsadas por los intereses de saladeristas y terratenientes deseosos de reconquistar las riquezas de la Banda Oriental que ahora fluían abundantemente hacia Río Grande do Sul apoyaron el levantamiento independentista de 1825, pero los unitarios porteños entonces en el poder no podían resolver la reincorporación de la Provincia Oriental autónoma y federalista, al conjunto de las provincias

unidas sobre las cuales pretendían imponer la dominación centralista de Buenos Aires.

Los unitarios bonaerenses no querían a la Banda Oriental en manos de Brasil, pero tampoco la querían como una provincia igual y con los mismos derechos. El puerto de Montevideo ofrecía salida al mar a las provincias del interior y se erguía como el gran obstáculo al dominio de Buenos Aires.

Con derrotas en los campos de batalla Don Pedro I, emperador del Brasil independiente, desde 1822, aprobó las bases de la mediación propuesta por Lord Ponsomby y la firma el 27 de agosto de 1828 de la Convención Preliminar de Paz. Con ella recuperaba el territorio de las Misiones y reconocía la independencia de la Banda Oriental desde entonces República Oriental del Uruguay: había nacido el estado-tapón pretendido por Gran Bretaña.

Para los Orientales, su lucha había terminado pariendo una Patria separada y propia frente al Brasil que les negaba la independencia y frente a Buenos Aires que les negaba la igualdad en el seno de unas Provincias Unidas federadas o confederadas.

Pasarían todavía otros cuarenta años de guerra y negociaciones que involucraron a Brasil en los acontecimientos de Argentina, Uruguay y Paraguay, y a éstos en la vida de aquel, antes de alcanzar la conformación definitiva de nuestros estados.

Después de la retirada de Urquiza en Pavón en setiembre de 1861, Mitre asume el poder en Buenos Aires en abril del 62. Es el triunfo definitivo del unitarismo.

El General Flores se levanta contra el gobierno Blanco de Uruguay e invade desde Argentina. Brasil lo apoyará. El ejército de Mena Barreto y la Escuadra de Tamandaré invaden nuevamente el Uruguay en 1864, en febrero del 65 el almirante bloquea con sus cañoneras el puerto de Montevideo, cae el gobierno Blanco y Venancio Flores toma el poder.

Se cierra así cualquier posibilidad de un acuerdo entre Montevideo, Entre Ríos, Corrientes y Asunción que pudiera dar vida a un bloque de orientación federal con desarrollo autónomo, si es que realmente esa posibilidad existió.

En mayo se firma en forma reservada el Tratado de la Triple Alianza. La suerte del Paraguay estaba echada.

Luego de la guerra, hacia 1876 quedaron acordados los nuevos límites territoriales tras las anexionés, y los estados conformados ingresarán en una nueva etapa histórica.

Moniz Bandeira al final de su libro “La formación de los Estados en la cuenca del Plata” traza una pincelada general de alcance histórico sobre el Brasil de las décadas siguientes a la guerra: “...el imperio del Brasil, a fin de obtener el apoyo financiero de Gran Bretaña, hizo concesiones y asumió compromisos que obstaculizarían, durante muchas décadas, el esfuerzo de industrialización, agravándole la dependencia y retardando su evolución histórica, en el momento en que el proceso de concentración y centralización del capital, al generar los monopolios, posibilitaba que algunas pocas potencias manufactureras, como Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y Alemania, se distanciasen económica y militarmente de todas las demás naciones y les impusiesen nuevos términos de relaciones políticas.”

A su vez el rumbo de nuestro país en la región, quedó también marcado, Vivian Trias lo sintetiza en su libro “Uruguay y sus claves geopolíticas” en el siguiente párrafo: “En el último cuarto de siglo XIX se afianza el Uruguay como estado tapón y engranaje del equilibrio platense. Sobre esta condición se edificará su historia del siglo XX hasta la década de los 60. Su cancillería se movió siempre en la región dentro de estas estrechas coordenadas.”

A fines de la década de los 50 la integración económica occidental en torno a los EEUU de Norte América, y las condiciones del alineamiento de la guerra fría cambian el rol del Uruguay como país de equilibrio y la escena regional se carga de otros contenidos. Brasil y Argentina como potencias regionales marcarán el camino de su influencia continental. Los movimientos pendulares en Uruguay se inscriben en esa realidad y sus propias elites dominantes no pueden escapar a esa gravitación.

Trias ha recopilado el alternante itinerario del Palacio Santos en esa época:

El 3 de abril de 1968: culmina la entrevista Pacheco-Costa e Silva.

El 8 de julio del mismo año, la entrevista Pacheco-Onganía.

En agosto una Misión uruguaya firma importantes convenios en Brasilia.

El 21 de setiembre Onganía se encuentra, brevemente, con Pacheco en la ciudad uruguaya de Salto.

El 9 de mayo de 1969, se conoce la Declaración conjunta fruto de las conversaciones Pacheco-Costa e Silva en Brasilia.

En marzo de 1970, Pacheco y Onganía llegan a relevantes acuerdos a bordo del yate presidencial argentino “Tacuara”.

El 11 de mayo de 1970, culmina la entrevista Pacheco-Garrastazú Médici en Santa Teresa.

En febrero de 1971, conversaciones Pacheco-Levingston en Colonia y la llamada “Declaración de San Juan”.

La dictadura uruguaya usurpó el poder en junio del 73 y antes de que ocurriese lo mismo en Argentina en marzo del 76, el Gral. Perón tomó en noviembre de 1973 una decisión de alcance histórico y de honda repercusión regional a la luz del proceso de integración que vendría después: la firma del tratado de límites del Río de La Plata con Uruguay.

Regresados a la democracia a mediados de los 80 nuestras relaciones tanto multilaterales como bilaterales alcanzarían un nuevo nivel de proyección estratégica cuya evolución se encuentra en curso todavía. Su impulso determinante se ubica en la nueva relación entre Argentina y Brasil.

La hora de la integración

La breve reseña de la introducción permite comprender la clave de los conflictos y la lógica del poder que determinó su resolución, en la formación de los estados de la cuenca platense. Ello constituye nuestra comunidad de tradiciones históricas y encierra enseñanzas relevantes para evolucionar hacia un estado superior de nuestras relaciones acorde a nuestras necesidades contemporáneas en el escenario geopolítico que la historia nos legó.

Al comparar las relaciones entre Brasil y Argentina a lo largo de los 100 años anteriores, marcadas por la competencia y la rivalidad, con el comienzo en 1985 del proceso bilateral de integración, a partir de la declaración de Iguazú firmada por los presidentes Alfonsín y Sarney, puede comprenderse la enorme magnitud de ese acontecimiento.

No se trata de un mero apunte histórico sino de comprender que es el nuevo relacionamiento entre esos dos países el que ha hecho posible no solo la construcción mercosuriana sino también el nuevo diseño geopolítico sudamericano que se expresa en la UNASUR. Una inteligencia profunda de esa realidad permite visualizar que si esa viga maestra se quiebra todo el resto de la construcción se fractura.

El segundo “acontecimiento” se encuentra en la aceptación por parte de Argentina y Brasil de la asociación con Uruguay y Paraguay. Otra vez la historia, pero esta vez cargada de futuro. Los dos países que fueron capaces de abrirse camino como naciones independientes desde sus orígenes adversos, pueden ahora contribuir de un modo significativo al empoderamiento y engrandecimiento de todos, y son asociados como tales.

MERCOSUR

En 1988 Argentina y Brasil firman el tratado de Integración Cooperación y Desarrollo y desde ese año Uruguay es invitado a las reuniones.

Cuando finalmente en marzo de 1991 se firma el protocolo de Asunción, los nuevos gobiernos de los presidentes Collor de Mello, Menem y Lacalle estaban empeñados en aplicar el modelo internacional dominante, liberalizador, desregulador y aperturista.

La visión inicial de MERCOSUR se concentró por tanto en la liberación de los flujos de comercio y no en una agenda amplia de desarrollo. Este vendría del derrame producido por la liberación total de los mercados según el dogma neoliberal.

Este debate reencontró su lugar en la negociación regional cuando al inicio de la década siguiente se produjo la gran reorientación política de nuestros países. La idea central de que Mercosur debía ir más allá de una asociación de libre comercio, quedó plenamente aceptada y legitimada. Sin embargo algunas líneas muy importantes de esa nueva política aún permanecen como asignaturas pendientes y podrían resumirse en los grandes conceptos de coordinación económica y complementación e integración productiva.

En 1991 además con la firma del tratado quedó establecida la decisión política de constituir una unión aduanera para actuar frente al mundo exterior y profundizar la integración. La misma se confirmó en 1994 con la firma del protocolo de Ouro Preto y el inicio de la aplicación del Arancel Externo Común.

La reducción progresiva de las excepciones al AEC, la aprobación del Código Aduanero Común, y la decisión de terminar con el doble cobro arancelario, reafirman el camino de avance hacia la culminación de la UA, a condición de que el espacio interior integrado efectivamente se transforme en un espacio de libre comercio intrabloque.

El protocolo de Ouro Preto fundó además la institucionalidad intergubernamental de MERCOSUR, más o menos como la conocemos hoy. Sin desconocer el avance y la importancia de la recién creada institución del Alto Representante, se hace evidente que la arquitectura institucional del Mercosur ya no es funcional a su desenvolvimiento y debe ser rediseñada.

Al mismo tiempo se ha instalado la discusión política sobre la legitimidad y pertinencia de un Parlamento del Mercosur electo por los ciudadanos que lleve la integración desde los Estados hacia la Sociedad y desde la ciudadanía fortalezca el propio proceso de integración. Su existencia no vulnera la

soberanía de cada estado y constituye una pieza imprescindible del proceso integrador.

Vinculado a esto bien vale insistir en que el Mercosur de la gente, aquel que se refleja en su cultura, en sus derechos y en su vida social cotidiana, todavía no palpita en el sentimiento de pertenencia de nuestras poblaciones. Para ellos Mercosur es una experiencia todavía lejana.

Sin embargo la academia, los agentes económicos y los líderes sociales y políticos no ignoran los logros relevantes de la integración: el aumento explosivo del comercio intrazona y su correlato en el aumento de la inversión tanto intra como extrarregional, la multiplicación de los programas de cooperación y las acciones de coordinación que aumentan de modo continuo las fortalezas del área integrada. Asimismo la plena vigencia de los fondos de convergencia estructural en montos eficaces para la reducción de asimetrías, (más de 800 millones de dólares en proyectos aprobados), la planificación y ejecución de las obras de infraestructura integradora, la expansión de la logística regional, la densificación de los vínculos sociales y profesionales que generan más circulación de personas, más intercambios culturales y más turismo, etc.

Este Mercosur de amplia mira, aún con sus imperfecciones y los claroscuros que se han reseñado, ha acumulado en estos 20 años de vida una masa crítica de integración, que lo ha transformado en palanca de nuestro desarrollo. Pero para poder aprovechar en los próximos años los beneficios de su pródiga potencialidad, debemos resolver bien las claves de los temas estratégicos pendientes y no perder oportunidades.

Diferentes temas deben ser claramente dilucidados:

Primera cuestión: irreversibilidad de la Unión Aduanera

Es evidente que Mercosur tiene problemas para avanzar hacia el mercado común que se ha planteado como objetivo. Múltiples voces empresariales y políticas y de diversas consultorías se han levantado pidiendo el regreso a una zona de libre comercio. Es una visión primitiva y carente de ambición para encarar los grandes desafíos de la “multipolaridad económica” de nuestro tiempo, y es un retroceso de las vías de nuestro desarrollo. Es una visión que responde a los intereses corporativos, no a los intereses nacionales.

Mercosur ha alcanzado alto crecimiento sostenido no solo con inversión extranjera y demanda externa, sino también por un aumento firme, diría estructural, del consumo interno.

Ello le ha permitido a su vez generar movilidad social ascendente, garantizar mayor acceso a la educación, y resolver así la promoción del conocimiento sin el cual no podría sostener su competitividad.

Para sostener este círculo virtuoso, en el caso de nuestra región tenemos que mantener la “conducción estratégica” de “nuestro espacio interior”, lo que implica la aplicación de herramientas de política que corrijan la concentración derivada de las economías de escala y de aglomeración “naturales” de una ZLC.

Con el cambio de orientación, en los años 2004 y 2005, este debate estratégico afloró en toda su magnitud, veamos por ej.

(Fernando Porta 2005 Buenos Aires)

Teóricamente el propósito de una UA es asegurar la libre circulación de mercancías dentro de la zona integrada y la igualación de las condiciones de competencia para todos los productores residentes, lo que debería llevar a la maximización de los beneficios esperados. La experiencia del proceso de integración en Europa ha demostrado que para el cumplimiento de este objetivo no basta con el establecimiento de un AEC y la ausencia de restricciones arancelarias y no arancelarias, sino que es necesario avanzar decididamente en la eliminación de otras barreras de efecto equivalente y, sobre todo, en el proceso de coordinación de las políticas macroeconómicas y de los incentivos al desempeño productivo.

En definitiva se trata de disminuir nuestros compromisos y nuestros espacios de negociación, de abandonar el AEC dejando a cada país en posición de negociación externa individual; o se trata de avanzar hacia una unión aduanera bien administrada y hacia un proceso de coordinación de políticas más “integral y balanceado”.

Uruguay opta decididamente por la segunda opción, la única que puede defender la existencia del “mercado interior”, principal factor de desarrollo y de fortaleza para negociar con el resto del mundo multipolar si se quiere ser parte del ajedrez económico global, y no simple tomador de condiciones impuestas por otros.

La segunda cuestión que debe quedar bien dilucidada es de neta índole geopolítica, y refiere a la coexistencia y relación Mercosur–Unasur

Se ha publicado un mar de especulaciones sobre el liderazgo de Brasil tras la iniciativa de Unasur. Nosotros hemos tomado nota en las fuentes, y tenemos

muy clara la prioridad que Brasil dio a partir de 2003 por definición de su propia política exterior, al vínculo con los otros once países sudamericanos.

El siguiente pasaje de un trabajo de Marco Aurelio García (El lugar de Brasil en el mundo – Ocean press 2010) lo marca diáfanoamente:

Mercosur, siendo una Unión Aduanera, aunque imperfecta, perdía capacidad de atracción sobre otros países de la región que permanecían escépticos o habían hecho otras opciones en materia comercial. Era el caso de CAN, CARICOM, o de Chile, que estaban empeñados en firmar tratados de libre comercio con EE.UU. y otros países desarrollados. El despliegue de la situación sudamericana desde esa época solo profundizó esa heterogeneidad de regímenes comerciales.

De cualquier manera, incluso viviendo dificultades internas, el Mercosur fue capaz de atraer hacia la condición de asociados a todos los países de Sudamérica y a otros como México y Cuba, además de establecer acuerdos con países fuera de América Latina.

De esa asociación más amplia surgió la idea de fundar la Comunidad Sudamericana propuesta por Brasil, luego llamada Unasur.

Ella surgía de una doble y contradictoria constatación. Sudamérica poseía y posee ventajas extraordinarias para una inserción competitiva en el mundo de hoy. Sin embargo su nivel de integración dificultaba esa vocación.

Como está dicho hemos leído en la fuente. Está claro que Uruguay comparte plenamente con Brasil la voluntad de impulsar la Unasur. De hecho su voto ratificado en febrero de este año, dio nacimiento formal a la Unión como persona internacional.

Ya ha quedado demostrado que Unasur pese al corto tiempo desde que ha sido constituida, es el ámbito de concertación política plural, de defensa de la democracia y de coordinación de políticas públicas comunes, más potente que ha construido América del Sur.

Sin quitarle nada de su importancia es imprescindible dejar claro que en términos de integración, el objetivo que se ha planteado Mercosur de construir su mercado interior a partir de una unión aduanera consolidada, es un objetivo más profundo en términos de estrategia conjunta de desarrollo, y conserva la capacidad de negociación formato 4+, basada en reglas internalizadas para la defensa de sus intereses en un mundo interbloques.

Vistos desde Uruguay, Mercosur y Unasur no son proyectos contradictorios sino diferentes, y en algunos casos complementarios; válidos

y vigentes cada uno en sí mismo, para la obtención de los objetivos que cada uno se ha trazado.

Sabemos que poderosas corporaciones y prestigiosas elites no concuerdan con esta reafirmación de Mercosur. Pero por otra parte a nadie escapa la apreciación de los profundos cambios en el relacionamiento de los estados sudamericanos que provocaría una ruptura de Mercosur, fundamentalmente del eje Argentina–Brasil y de las nuevas alianzas que cada uno de los países pudiera buscar por separado incluso en el espacio extracontinental.

Uruguay y Brasil en la región

Se suele decir en Brasil que el Uruguay tiene la misma población que un barrio de San Pablo: 3,5 millones de habitantes. Y a los niños uruguayos se les enseña en la escuela que dentro de la superficie de Uruguay caben Holanda, Bélgica, Dinamarca y Suiza, todos juntos, y ocurre que los cuatro tienen alrededor de 40 millones de habitantes al igual que el estado de San Pablo.

Esta comparación por cierto arbitraria, casi una curiosidad demográfica y geográfica, sirve al menos para motivar reflexiones sobre los distintos planos de relacionamiento entre estos dos países con dimensiones colosalmente diferentes.

Dimensiones señaladas por la geografía y determinadas por la historia común, han dado origen a una vasta frontera terrestre compartida, y al extenso límite marítimo con el Brasil.

De esa conjunción física y humana, nace en primer lugar nuestra geopolítica más inmediata: la frontera, pero Uruguay comparte además con Brasil múltiples espacios geopolíticos regulados por acuerdos y tratados firmados por los países de la región: la Cuenca del Plata–Acuífero Guaraní, la Hidrovía Parana-Paraguay, el Atlántico sur, y finalmente la Antártida.

Está claro que se trata de espacios de integración múltiple, pero el compromiso y la concordancia que ambos países alcancen en ellos influye como es natural en la relación bilateral.

El vínculo económico y el intercambio comercial han venido incrementándose incesantemente entre ambos países en los últimos 30 años con el PEC – Protocolo de Expansión Comercial – primero y el Mercosur después. Brasil ya es el principal socio comercial de Uruguay, en 2010 el intercambio alcanzó 3.000 millones de dólares con una balanza equilibrada.

Pero es en esta última década que se acelera la inversión de residentes de la economía brasileña en el Uruguay, como no había ocurrido antes, aunque hasta ahora predomina la compra de activos existentes por sobre la incorporación de activos nuevos para aumentar el inventario tecnológico y la generación de valor agregado nacional. Esto da cuenta del retraso en la implementación de una de las cuestiones claves de la relación bilateral, la complementación productiva de los agentes económicos públicos y privados para actuar en el mercado regional y extrarregional.

Es evidente que para promover esta asociatividad, las líneas maestras de la política económica y de la política exterior del país deben ser explicitadas de un modo transparente.

El gobierno del Uruguay conduce el país dentro del marco del valor absoluto del estado de derecho y bajo el mandato ético de la justicia social como ordenador superior del diseño de políticas.

Sin perjuicio de que el gobierno puede expresarse por su propia voz, resulta ilustrativo transcribir algunos párrafos de un organismo “externo” como el Banco Mundial en su Introducción a la Estrategia de Cooperación 2010–2015 con Uruguay:

Como confirmación de la estabilidad de la democracia uruguaya orientada al consenso, la pérdida del Poder Ejecutivo por los dos partidos que habían dominado el panorama político durante 170 años no generó trastornos significativos en el programa de recuperación después de la crisis. El Frente Amplio consiguió una notable continuidad institucional al mismo tiempo que consolidó gradualmente un programa de reformas en torno al cual logró un consenso político sin precedentes.

El gobierno del presidente Mujica ha confirmado en sus líneas sustanciales el rumbo del gobierno Vázquez.

Como indicador general cabe citar el crecimiento real de PBI de 6,6% anual periodo 2004-2008, y ya en plena crisis global, 2,9% en 2009 y 8,5% en 2010. La proyección 2011 es de 6,4%.

La pobreza se situaba en 32,5% de la población en 2004 y en 18,6% a final de 2010. El objetivo comprometido es alcanzar niveles inferiores a 14% en el 2do. Semestre de 2014.

Las cifras de los indicadores económicos y sociales de este período están profusamente publicadas, tanto las nacionales como las calculadas por

organismos internacionales. Las prioridades de este periodo hasta 2015 pueden resumirse en las siguientes líneas:

- Garantizar la estabilidad macroeconómica.
- Ampliar la cobertura de los programas sociales.
- Mejorar la seguridad ciudadana.
- Recuperación de una educación de calidad.
- Desarrollo de infraestructuras y reinstalación de la red ferroviaria de carga.
- Marco normativo para la asociación de los sectores público y privado.
- Continuación de la reforma del sector público.
- Aumento de productividad de los factores por incorporación de tecnología e innovación.
- Cambios relevantes en la matriz energética.
- Protección del medio ambiente y mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. Fortalecimiento de la inserción internacional del país.

Este fortalecimiento de la inserción internacional se hará en el marco de las definiciones de política exterior que el país ha reafirmado.

Junto a los principios clásicos de adhesión al sistema multilateral y compromiso con la consolidación de la comunidad internacional, soberanía y autodeterminación de los estados, no intervención, paz y resolución pacífica de los conflictos, cooperación, hay que tomar en cuenta que en el mundo global y asimétrico actual, las cuestiones del desarrollo, particularmente para los países del sur, son sustanciales en las agendas de las RRII. La apertura unilateral de los 90, nos condujo al fracaso; es necesaria una apertura basada en una estrategia de negociación nacional y regional, que sea compatible con el crecimiento y la distribución.

Esas definiciones implican reconocer el derecho de las naciones al desarrollo sostenible, a la seguridad alimentaria, a la seguridad energética y a la preservación ambiental.

Institucionalidad bilateral

Además del mecanismo de diálogo político de Cancilleres, Brasil y Uruguay han establecido otros mecanismos institucionalizados de relacionamiento bilateral, pero es a partir del encuentro “Mujica–Lula” del 29 marzo 2010

que se establece la CBPE (comisión bilateral de planeamiento estratégico e integración productiva) que todo el conjunto de los temas bilaterales avanza en forma sostenida, precisamente con un sentido estratégico.

Actúa en forma paralela la comisión permanente de Monitoreo de Comercio con su propia agenda.

Recientemente, en su encuentro del 30 de mayo pasado, el Presidente Mujica y la Presidenta Rousseff, además de ratificar los instrumentos vigentes, decidieron crear el “Mecanismo de cooperación Brasil-Uruguay en ciencia, tecnología e innovación” a nivel ministerial.

Finalmente el conjunto de comisiones y grupos de trabajo de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, instituida en 2002, que merece un párrafo más extenso:

Uruguay tiene buena parte de su población recostada sobre las fronteras. Incrustado entre sus dos grandes vecinos, es un país de tránsito, con gran recepción de turismo e intensa circulación de personas entre sus comunidades fronterizas por razones comerciales, laborales, sociales, culturales. En el caso de Brasil, 1.050 km. de frontera terrestre constituyen el primer contacto de la integración de nuestros pueblos y relacionamiento de nuestros estados. Es una región que relativamente atrasada, guarda sin embargo grandes posibilidades de desarrollo. El gobierno le reconoce alta importancia para las RREE y lleva adelante una coordinación permanente de los organismos de nivel nacional, departamental y local para la realización de la nueva agenda fronteriza con Brasil, que incluye además los importantes temas de la cuenca de la Laguna Merín y de su navegación.

La relevancia de esta región para las relaciones bilaterales, no estaría completamente enfocada sino se hiciera referencia a la particular relación de Uruguay con el Estado de Río Grande do Sul que contiene toda su frontera, ambos territorios gauchos, de viejas tradiciones y vínculos comunes.

A partir del 8 de julio pasado, fecha en que culminó el encuentro anual de altos funcionarios nacionales y estadales (departamentales en caso de Uruguay), ambos países establecieron 7 grupos coordinados para implementar la nueva agenda de cooperación y desarrollo fronterizo: Grupo Salud, Grupo Educación, Medio Ambiente y Urbanismo, Seguridad y Cooperación Judicial, Asuntos Laborales, Políticas Sociales y por último Pasos de Frontera.

A partir de estas políticas y estas instituciones se busca instalar como un eje central de la relación bilateral el desarrollo de la integración productiva y la complementariedad económica.

Las cuestiones multilaterales regionales

Como se ha dicho, el tratado de la Cuenca del Plata y el Acuerdo de gestión del Acuífero Guaraní abarcan la regulación de cuestiones claves para el desarrollo sostenible de los cinco países de la cuenca. Se asiste en la actualidad a una alarmante paralización de políticas y a la falta de planificación y uso de los fondos que los países vierten a Fonplata. Y ello es doblemente grave por cuanto la cuenca exhibe muestras evidentes de su deterioro tanto de los territorios ribereños como de los cauces, con eventos de deforestación, pérdida de suelos, anegamiento de los lechos arenosos, contaminación de las aguas y afectación de los ecosistemas costeros de una gravedad inusitada.

El acuífero por su parte exige la planificación del uso de sus reservorios y el cuidado sistemático de sus recargas tanto en lo que refiere al aporte de caudal como a la protección de su posible contaminación.

La Hidrovía Paraguay–Paraná, a la que puede sumarse la navegación del Río Uruguay, constituyen el nudo de grandes intereses económicos nacionales, regionales y aún transnacionales radicados en nuestros países. Estas vías de navegación y su sistema de puertos, son un componente importantísimo de la actividad económica y constituyen al mismo tiempo una gran oportunidad de cooperación para el desarrollo y una permanente fuente de pugna de intereses que exige continuas negociaciones técnicas, económicas y ambientales. Hasta hoy el tratado de la hidrovía no ha sido plenamente aplicado y los países tampoco han explotado todas las posibilidades de navegación que ofrecen sus ríos. El cumplimiento y perfeccionamiento de los acuerdos y la plena utilización de sus recursos navegables parece ser el camino complejo que estos países tienen por delante para atender sus propias necesidades.

El Atlántico Sur

El Atlántico Sur, por obvias y diversas razones, es una zona de interés estratégico global. Los países con litoral oceánico, además de resolver el tema de sus plataformas marítimas y sus correspondientes extensiones de

uso económico exclusivo, tienen ante sí un campo conjunto de acción que va desde la Defensa y la Seguridad, las investigaciones y el conocimiento de los fondos marinos, la preservación ambiental y la explotación racional de los recursos vivos, hasta la creación de un santuario de ballenas en el atlántico sur, tema que Uruguay está dispuesto a estudiar y apoyar.

Esta región oceánica, debería ser un escenario privilegiado de cooperación sur-sur y vehículo del más amplio diálogo posible entre los países de América y África involucrados.

Uruguay respalda el desarrollo de la ZOPACAS (zona de paz y cooperación Atlántico sur). Este mecanismo debe ser dotado rápidamente de una agenda sustantiva que permita fortalecer su respaldo político en su próxima reunión ministerial, así como delinear un nivel sólido de coincidencia estratégica entre sus miembros.

También vale mencionar la cooperación que Brasil y Uruguay pueden desarrollar como países parte de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico (RCTA) para la realización de las investigaciones científicas que sostienen el derecho de participación en la Reunión así como para la preservación integral de este territorio que constituye una verdadera “última frontera” para la humanidad.

Uruguay y Brasil en el mundo multipolar

Desde una perspectiva geopolítica global se hace evidente que se viene conformando un escenario multipolar, que si bien es diferente al mundo de post-guerra y diferente también al llamado mundo unipolar posterior a la caída “del muro”, no deja de reflejar las construcciones de alianzas y pactos que devienen de la segunda mitad del Siglo XX. Y que obligan a los países en vías de desarrollo a seguir luchando denodadamente para consolidar su lugar en el mundo.

Estamos viviendo “el día después” del fracaso de la aplicación de la doctrina del dominio absoluto del mercado y el “día de hoy” de la grave crisis provocada por el debilitamiento de los estados y la insuficiencia de regulaciones y control sobre las corporaciones.

Los desastres “naturales” recurrentes vinculados al cambio climático, la degradación ambiental a escala planetaria y la destrucción incontenible de biodiversidad, dan cuenta de una relación crítica entre la organización social de la vida humana y sus bases de sustentación sobre el planeta.

La “agenda” del desarrollo, actualmente instalada como desarrollo sostenible con sus tres pilares: económico, social y ambiental no logra implementarse ni aplicarse de un modo eficaz en la enorme mayoría de los países.

La vieja idea de la división internacional del trabajo por cierto superada, encuentra sin embargo su prolongación en una división internacional del conocimiento y las capacidades tecnológicas que pone en riesgo las condiciones de vida de buena parte de la humanidad.

Y no se puede dejar de mencionar la persistencia de colosales gastos en armamento a escala global, las brechas gigantescas en materia de tecnología militar, y la práctica inexistencia de programas de desarme.

En este esquema contextual de multipolaridad, Uruguay ha apostado a la integración de un bloque regional – MERCOSUR – como plataforma de inserción y negociación internacional, y a Unasur como foro regional de concertación y coordinación de políticas. Se busca con ello dinamizar y cohesionar los factores propios para el desarrollo continental y al mismo tiempo implementar posturas comunes que fortalezcan las posiciones regionales en el ámbito multilateral. Lo que incluye la creación del consejo Unasur de defensa que desarrolle una doctrina y una política estratégica coordinada capaz de alcanzar un nivel efectivo de poder disuasorio.

La acción en este ámbito, se despliega sin perjuicio de la permanente reafirmación de los compromisos que Uruguay ha asumido como estado con el sistema multilateral.

En primer lugar se trata de reafirmar y apoyar la competencia y legitimidad de los órganos que la comunidad internacional se ha dado para tratar todos los grandes temas referidos.

La intensa participación del país en las misiones de mantenimiento de la paz, representan un testimonio concreto del compromiso de Uruguay con el rol de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz internacional.

Consecuentemente el país ha apoyado las iniciativas del secretario General para el abordaje multilateral del desarme, la no proliferación y control de armamentos y su propuesta por reactivar las labores de la Conferencia de Desarme, cuya integración debe ser ampliada.

La posición de fondo de ir más allá del statu quo del TNP y avanzar hacia la eliminación de las armas nucleares, no impide que se valoren como altamente importantes los tratados de Zonas Libres de Armas Nucleares, y en particular la inclusión en ellos del Atlántico Sur al que ya se ha hecho referencia como una región de nuestra convergencia estratégica.

En cuanto a la vasta temática del desarrollo sustentable, el pilar medioambiental tendrá como centro las discusiones de “Río + 20”. El planteo de la “economía verde” deberá conceptualizarse de tal modo que no solape la agenda integral del desarrollo y no sea utilizable de mal modo como una barrera injustificable para el comercio. Al mismo tiempo se debe alcanzar una institucionalidad que aporte mayor coherencia y eficacia a la gobernanza del desarrollo sustentable.

Los demógrafos estiman que en 2050 la población mundial alcanzará a 9.150 millones de personas, lo que conlleva el aumento de la producción de alimentos para cubrir el déficit actual en los países en desarrollo, y el incremento poblacional. Ello exige no solo aumentar la oferta que genere la seguridad alimentaria, sino además fortalecer el sistema multilateral de comercio eliminando la distorsión de los subsidios agrícolas que impiden producir a millones de productores, y liberalizar el comercio agrícola.

En la cuestión agrícola entroncan la problemática económica y social que afecta a grandes masas de pobladores de las zonas más pobres del planeta. Y es necesario además progresar en la idea de que la seguridad alimentaria no se resuelve sólo por la vía del comercio sino que exige también una particular gobernanza global y cooperación para el uso de conocimiento.

Si a esta vasta requisitoria de respuestas a problemas globales complejos, le sumamos el prolongado empantanamiento de las negociaciones comerciales en la OMC y el estado de cuasi anarquía financiera en el actual escenario de crisis, se hace evidente la necesidad de un cambio en las instituciones mundiales.

La propia organización de Naciones Unidas debe ser reformada a efectos de sintonizar mejor la institucionalidad multilateral con la multipolaridad real en términos de representatividad. Asimismo los métodos de trabajo y su transparencia deben de entrar en revisión, dejando paso a un programa de reformas, especialmente en el Consejo de Seguridad.

Es constatable la coincidencia de Uruguay y Brasil en esta perspectiva y así queda reflejado en el comunicado conjunto de sus presidentes José Mujica y Dilma Rousseff tras su encuentro en Montevideo el 30 de mayo pasado. Así en el punto cuatro:

4. “Coincidieron en la necesidad de la reforma de las NN.UU, en particular del Consejo de Seguridad, con el objetivo de convertirlo en más representativo, legítimo

y eficaz. Defendieron que el proceso negociador en curso resulte en la ampliación de los asientos en las categorías de miembros permanentes y no permanentes, con inclusión de países en desarrollo en ambas...”

En el punto 5. la Presidenta Rousseff agradeció el apoyo de Uruguay a la aspiración de Brasil de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad reformado; y en el punto 6. expresó su reconocimiento por el apoyo de Uruguay a la candidatura del Dr. José Graciano Da Silva al cargo de Director General de la FAO, afirmando que “su elección permitirá a los países miembros recuperar el protagonismo y liderazgo que la Organización debe tener en la lucha mundial contra el hambre y la desnutrición, el desarrollo de una agricultura competitiva y sustentable y como instrumento de inclusión social y combate a la pobreza...”

En el punto 7. “Manifestaron su propósito de seguir apoyando los esfuerzos de las NN.UU para la prevención de los conflictos, mantenimiento de la paz y reconstrucción post conflicto, de lo cual es un ejemplo la participación activa y permanente de ambos países en la MINUSTAH.”

En el punto 14. “Coincidieron en la conveniencia de realizar los mayores esfuerzos con miras a una nueva estructura y funcionamiento de las instituciones económicas y financieras internacionales y señalaron el anhelo de que la región sostenga posturas consensuadas en las instancias en que la futura estructura sea discutida.”

En estos días, el 20 de junio Uruguay ha asumido la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de NN.UU. ocasión especial de reafirmar el compromiso del país con los derechos humanos y el sistema internacional que los tutela. Desde este ángulo, podríamos sintetizar la realidad democrática que se ha consolidado en nuestra región, afirmando desde un punto de vista sustancial que para nosotros democracia es la vigencia y ejercicio pleno de todos los derechos humanos. La muy firme posición que los países de Unasur y de Mercosur han adoptado en los últimos años en defensa de estos principios traza una de las perspectivas más importantes de su acción internacional.

Finalmente vale reafirmar que Uruguay y Brasil transitan un alto nivel de sus relaciones bilaterales, sustentadas además por una amplia coincidencia de valores en defensa de los principios del derecho internacional, cooperación, integración y desarrollo, y que sus presidentes y sus gobiernos han dado a esta relación, bajo estos principios, una proyección histórica definitiva.



Os desafios do desenvolvimento e da integração fronteiriça

Embaixador Ruy Carlos Pereira

I – Considerações Preliminares

Todos os que estamos aqui, estamos aqui porque aspiramos a transformar uma realidade, construir a partir dela a irmandade comum que, entre todos nós, tomou a forma do MERCOSUL. Prefiro identificar-me sob este conceito tão generoso da amizade, da camaradagem e a da luta pela boa causa. E a boa causa está focada hoje sobre o tema do futuro, dos próximos 20 anos da relação Brasil-Uruguai.

Qualquer futuro que possamos antever, e são muitas hipóteses, terá obrigatoriamente que contemplar conceitos básicos que examinaremos nesta mesa: Brasil e Uruguai não têm futuro sem desenvolvimento e não têm futuro sem integração; mas qualquer futuro para a relação bilateral será frágil se não trouxer em seu bojo o desenvolvimento e a integração da região de fronteira, na perspectiva de uma cidadania compartilhada.

II – O Desenvolvimento

Sem entrar em maiores discussões conceituais ou ideológicas, parece cristalino que nenhuma proposta de governo no Brasil ou no Uruguai pode sustentar-se, já desde muito tempo, sem vocacionar as políticas públicas e os objetivos de governo para a promoção do desenvolvimento.

Desenvolvimento que só pode ser entendido na sua acepção mais ampla, a que – desde as raízes estreitas na base do crescimento econômico – estende sua abrangência benéfica para alcançar as múltiplas dimensões inerentes à vida humana com dignidade, com justiça, com prosperidade. Por outras palavras, não há mais espaço para propostas de governo que se restrinjam ao objetivo de produzir mais e melhores coisas; a questão agora é que a ação de governo deve tratar de fazer com que as pessoas vivam mais e melhor. E, vale agregar, que essa vida mais longa e melhor seja para todos, para nós e para nossos vizinhos, por meio do avanço dos processos de integração regionais e sub-regionais, sem o que não há sustentabilidade para o bem-estar e a paz de ninguém.

III – A Integração

Há duas décadas, o Brasil e o Uruguai, ao lado da Argentina e do Paraguai, escolhemos trilhar o caminho da integração ampla e profunda, ao assinarmos o Tratado de Assunção e ao assumirmos o compromisso solene, confirmado pela unanimidade dos nossos quatro Parlamentos nacionais, de estabelecer o Mercado Comum do Sul – o MERCOSUL.

A construção comunitária quadrilateral veio somar-se aos esforços bilaterais de integração econômica que o Brasil e o Uruguai, assim como os dois outros países, já vínhamos desenvolvendo, com geometria variável. No caso que nos ocupa hoje, um marco é o chamado PEC, ou Protocolo de Expansão Comercial, assinado em junho de 1975, em Rivera, ainda em vigor.

Mas onde está, ou em que está, o salto qualitativo, a diferença essencial, o avanço inegável do processo de integração, tal como refletido nesses dois instrumentos fundamentais?

Está em que o PEC trata, como tratava, do comércio das coisas. E nisso ficou. Pouco além disso foi o Tratado bilateral de Amizade, Cooperação e Comércio de que o PEC faz parte.

Já o Tratado de Assunção, com seus Protocolos fundacionais posteriores, trata também disso (aliás, sua implementação começou justamente pela facilitação do comércio das coisas, por meio da desgravação tarifária intrazona combinada à construção da Tarifa Externa Comum). Mas viu-se impelido a abrir cada vez mais espaço para as pessoas.

Primeiro, timidamente, com a chamada dimensão social da integração, ocupando-se das pessoas enquanto trabalhadores, estudantes, profissionais liberais em busca do reconhecimento dos seus títulos.

Hoje, afirmativamente, com as pessoas como protagonistas da construção de uma cidadania comunitária, cujas manifestações mais visíveis são o atual estágio de evolução do Parlamento do MERCOSUL rumo às eleições diretas para sua composição, e o compromisso solene, adotado em Foz de Iguaçu, no Conselho do Mercado Comum de dezembro de 2010, no sentido de que “é necessário consolidar um conjunto de direitos fundamentais e benefícios em favor dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e estabelecer um Plano de Ação para a conformação progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, com vistas à sua plena implementação no trigésimo aniversário da assinatura do Tratado de Assunção”, ou seja, em 2021.

Portanto, aqui temos paralelismo interessante entre os dois conceitos básicos desta reflexão: crescimento econômico não é mais suficiente, queremos é desenvolvimento; e integração econômico-comercial não é mais suficiente; queremos é cidadania comunitária.

IV – O Desenvolvimento e a Integração Fronteiriça

Convém reiterar o que o Vice-Chanceler Roberto Conde afirmou na recente VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguaí, que copresidiu, nos passados dias 7 e 8, em Montevidéu, ao lado do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Ruy Nogueira: disse ele então que, no Uruguaí, quando se fala “a fronteira”, está-se referindo sempre à fronteira com o Brasil. Essa revelação dá boa contada especificidade, da unicidade que a região divisória com o Brasil tem para os uruguaíes. E também para os gaúchos, para os brasileiros do Rio Grande do Sul.

Talvez seja singularmente assim porque é fronteira perfeitamente demarcada nos seus 1.069 quilômetros de extensão, sem qualquer controvérsia sobre limites. É a linha divisória mais aberta, densa e povoada que tem o Brasil nos seus 320 quilômetros em terra. Os laços humanos binacionais que a individualizam remontam ao período colonial. A própria formação do Estado nacional uruguaio, no século XIX, e o povoamento da parte Sul do Rio Grande do Sul, encontram raízes no fenômeno histórico da porosidade da divisa, da sua virtual inexistência tanto para os compromissos e visões políticas dos líderes locais quanto para a vida cotidiana de famílias que ainda hoje se reconhecem como parentes de um lado e de outro (como os Saraiva, no Rio

Grande do Sul, e os Saravia, no Uruguai, a exemplo do caudilho maior Aparício Saravia, líder da revolução federalista rio-grandense de 1893, por um lado, e do Partido Nacional uruguaio na passagem para o século XX, por outro).

É esse conjunto de particularidades convivenciais, ancoradas na história da formação das duas nacionalidades, que hoje sofre o impacto mais direto do avanço do processo de desenvolvimento e de integração bilateral. É ele também que concede à fronteira Brasil-Uruguai seu caráter, igualmente único, de laboratório, de centro de teste contemporâneo e privilegiado das possibilidades concretas de êxito que se podem antever para um MERCOSUL voltado para as pessoas, compromissado com a cidadania.

Os seis passos fronteiriços que unem as doze cidades-gêmeas (Chuí-Chuy; Jaguarão-Rio Branco; Aceguá-Acegua; Santana do Livramento-Rivera; Quaraí-Artigas; e Barra do Quaraí-Bela União), reconhecidas como “localidades vinculadas” pelo então avançado acordo bilateral sobre residência, estudo e trabalho na fronteira, de 2002, constituem, hoje, a mais visível e plural manifestação do avanço do processo de integração do MERCOSUL no que respeita aos seus efeitos e soluções concretas para a vida das pessoas.

A controvérsia sobre a implementação do recente acordo bilateral sobre prestação recíproca de serviços de saúde na fronteira é boa evidência da vanguarda em que se encontra a integração fronteiriça Brasil-Uruguai para a construção da cidadania comunitária. O desencontro de opiniões, inclusive judiciais, ainda não pacificado, expõe claramente as vantagens, mas também as resistências corporativas, da contratação, por exemplo, de profissionais de saúde uruguaio para suprir carências que penalizam a população do lado do Brasil.

Na mesma linha, e na prática, o atendimento das demandas dos habitantes das doze “localidades vinculadas” vem exercendo crescente pressão sobre o poder público dos dois lados da linha divisória, na medida em que os problemas comuns aos seis conurbanos (segurança, transportes, serviços públicos – saneamento, água potável, eletricidade, telecomunicações – saúde, educação, assistência e previdência social, proteção do meio ambiente, entre outros) reclamam soluções e projetos que, para serem eficazes, devem ultrapassar com seus efeitos a linha divisória, devem sobrepassar a fronteira. Exemplos dessas iniciativas transfronteiriças com benefícios concretos para as populações locais são numerosos: mais recentemente, a assistência e proteção a menores em situação de risco (exclusão social; drogas; exploração sexual); o

planejamento conjunto de projeto de infraestrutura urbana (como água e saneamento em Aceguá-Acegua); a verificação de situações de carência econômica de beneficiários de prestações previdenciárias uruguaias residentes no lado brasileiro; e a já mencionada prestação recíproca de serviços de saúde.

Todos são exemplos dos desafios maiores que o desenvolvimento da região fronteira vai trazendo para os poderes públicos e as lideranças das comunidades, forçados que vão sendo a incorporarem a dimensão além-fronteira ao planejamento e à execução de iniciativas estruturantes para o desenvolvimento econômico e social de suas populações. Essa é grande novidade para a atuação dos governos e das forças sociais organizadas dos dois lados da divisa, e certamente irá abrindo espaço crescente na medida em que vamos avançando nos próximos 20 anos.

E é justamente na fronteira Brasil-Uruguai que nossos compatriotas vivem hoje, a cada dia, o que, talvez, nossos filhos poderão viver no futuro, quando o MERCOSUL vier a ser uma obra acabada e bem sucedida. Porque é na fronteira que o indivíduo tem uma casa de um lado e trabalha do outro. É na fronteira que existe uma escola primária de um lado e uma universidade do outro. É na fronteira que há um tomógrafo computadorizado em Bela União e uma máquina de hemodiálise em Santana do Livramento. E é na fronteira que é intolerável seguir ouvindo “O senhor não pode atravessar aqui, tem que fazer a sua tomografia em outro lugar, do seu lado da fronteira”.

Há outro aspecto, muito importante, que ilumina o desafio especial que a fronteira representa para os dois países: no Brasil e no Uruguai, a região fronteira se caracteriza, em muitos casos, pela persistência de áreas de grande pobreza. Assim como o Estado do Rio Grande do Sul tem suas zonas mais subdesenvolvidas na fronteira, o Uruguai tem ali também suas zonas mais atrasadas. E, em ambos os países, importantes eventos políticos encontraram raízes nessa pobreza transfronteiriça, nessa integração de sinal trocado.

Não obstante isso, a divisa Brasil-Uruguai é denominada, com orgulho, pelos fronteiriços, de “fronteira da paz”. Esse caráter pacífico se afirma sobre as licitudes mais comuns, das quais sobressaem o abigeato e o contrabando, praticados e reprimidos desde que se firmou o povoamento local dos dois lados, ainda no século XIX e talvez até mesmo antes. Não se constata na fronteira Brasil-Uruguai as tensões que se observam em outras áreas, onde o tráfico de drogas, de armas, de combustíveis, de metais preciosos e também

de pessoas marca a vida e se propaga nefastamente para o restante dos territórios nacionais.

E ao dizer “restante dos territórios nacionais”, estou deliberadamente subvertendo a lógica usual. Por esta, o mais comum é dizer, ao se apontar a fronteira, que “aqui termina”, termina o território, termina o império da lei nacional, termina a nacionalidade.

Ao contrário, o grande desafio é poder dizer “Aqui começa”. Numa perspectiva integracionista, a fronteira deixa de ser linha para ser região; e deixa de ser fim para começar a ser fusão, comunhão, continuidade.

Aquela histórica decisão do Conselho do Mercado Comum, ao final da presidência *pro tempore* brasileira do segundo semestre de 2010, no sentido de avançar na construção de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL aponta, certamente, para essa lógica nova. A cidadania do MERCOSUL traz embutido um elemento que lhe é essencial e que constitui um compromisso fundamental, fundacional que aparentemente foi esquecido por tempo longo demais: refiro-me à livre circulação de pessoas. Isto está no art. 1º do Tratado de Assunção, embora ainda revestido do rótulo economicista de “livre circulação de fatores produtivos”. É hora de avançar na realização do mandato revelador e renovador de Foz de Iguaçu: temos que tratar do MERCOSUL das pessoas, de cada um de nós.

Porque a sustentabilidade do projeto de integração, a longo prazo, estará intimamente ligada, será intrinsecamente dependente do valor que cada um de nós dermos ao MERCOSUL, não como empresários ou trabalhadores ou pesquisadores ou acadêmicos ou o que for na categoria de fatores de produção, mas como pessoas, como cidadãos. Porque será melhor viver, conviver com MERCOSUL que sem MERCOSUL. Essa é a disjuntiva. Se pudermos dar uma resposta positiva a essa disjuntiva, o projeto tem, digamos, aura de longevidade. Se não, estará sempre à mercê do primeiro fenício, do primeiro mascate que passar dizendo “ofereço a vocês mais, ofereço três pontos mais de juros para remunerar os capitais, ou reduzo quatro pontos mais de tarifa”. A miragem da ALCA de certa forma respondeu a essa hipótese de fragilidade dos cimentos do projeto quadripartite, desprovido que estava então, como hoje ainda, da força incomparável de uma cidadania comunitária. Mercadoria nenhuma opina sobre se é melhor uma área de livre comércio em relação à união aduaneira ou ao mercado comum. Isso fazem os cidadãos, e somente eles, expressando-se, inclusive politicamente, através dos meios de comunicação e de manifestação plural de que disponha cada sociedade. E as

pessoas se voltarão para uma ou outra direção conforme nela percebam vantagens para seu futuro como indivíduos, como profissionais, como familiares, como cidadãos, enfim.

A livre circulação de pessoas constitui, portanto, o maior desafio do MERCOSUL contemporâneo na perspectiva da permanência da construção comum.

A fronteira Brasil-Uruguai é o *locus* que, pelas suas características específicas, historicamente consolidadas num padrão de convivência, às vezes até de cumplicidade, autoriza aos dois países assumirem a vanguarda desse novo MERCOSUL, o das pessoas, o dos cidadãos.

Nesse contexto, diria que um dos maiores desafios para os próximos 20 anos da relação Brasil-Uruguai é estabelecer a livre circulação de brasileiros e uruguaios e oferecer os seus parâmetros como subsídio para o debate e as decisões intra-MERCOSUL pautadas em Foz de Iguaçu. O acordo fronteiriço bilateral que, no ano de 2002, trouxe para o Uruguai e para o Brasil a vanguarda da norma migratória entre os Estados Partes do MERCOSUL, é exemplo eloquente de como a vontade política de avançar pode impor-se.

Tenho a convicção de que o mesmo poderá repetir-se agora, na medida em que progridam os trabalhos do Grupo Ad Hoc sobre a Livre Circulação de Pessoas que os dois Governos anunciaram ao final da já mencionada VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

Um acordo Brasil-Uruguai sobre livre circulação de pessoas certamente contribuirá tanto para o avanço do desenvolvimento e da integração bilateral, com especiais benefícios para as populações fronteiriças, quanto para acelerar a marcha em direção ao objetivo central de conformar uma cidadania do MERCOSUL, tal como aprovado em Foz do Iguaçu, no ano passado.

<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>