

Estudios del CURI

**La sociedad uruguaya y la percepción de Brasil:
el ingreso del tiempo histórico en la construcción
del regionalismo.**

Lincoln Bizzozero

***Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales***

14 de agosto de 2009

Estudio No 02/09

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

La sociedad uruguaya y la percepción de Brasil: el ingreso del tiempo histórico en la construcción del regionalismo.

Lincoln Bizzozero

1.- El regionalismo en clave histórica: de los noventa al siglo XXI

La década de los noventa es conocida por marcar el inicio de una transición en la estructura del sistema internacional con el derrumbe de la Unión Soviética y de una aceleración de la “mundialización” del capitalismo. La transición en la estructura del sistema se plantea en términos de una rearticulación de las relaciones de Estados Unidos vis-à-vis los socios estratégicos tradicionales post-guerra mundial (Europa y Japón, Israel en el Cercano Oriente), los emergentes y potencias medias (China en particular, India, Brasil, África del Sur, Rusia), los países islámicos y las configuraciones regionales. La aceleración de la mundialización se proyecta y visualiza en el despliegue planetario de las empresas transnacionales y de organizaciones societarias de alcance global y genera consecuencias de distinto tenor en las regiones y subregiones de los espacios continentales y en los distintos ordenamientos político-administrativos (Estado, provincias, Estados, municipios, intendencias, entre otros).

La relación entre ambos fenómenos plantea temas de suma trascendencia y sensibilidad, dado que atañen las relaciones entre la esfera pública y privada, entre diferentes ámbitos regionales a partir del Estado y entre distintas regiones, del Estado con sus propias subdivisiones y a su vez de dichas subdivisiones con otras instancias de la región (y a veces del mundo), los cuales generan consecuencias en las mismas y en el Estado. Si bien se ha generado una mayor diversidad de interacciones a partir del Estado con los países de la región y una pluralidad de opciones en las relaciones con el exterior, no deja de ser sintomática la expansión del regionalismo como respuesta articuladora. Como ya se ha señalado en otros trabajos, se parte conceptualmente de que los regionalismos constituyen articulaciones entre el nivel estatal y el mundial que posibilitan la reestructuración, regionalización e internacionalización del Estado y en particular de algunas de sus competencias (Bizzozero, Vaillant, 2003; Bizzozero, 2004; Bizzozero, 2004 b; Bizzozero, 2006). Por otra parte, las instituciones regionales se relacionan e insertan cada vez más con las estructuras económicas internacionales, lo que deriva en la construcción de un diseño-mundo que tiene distintos niveles (estatal, regional, mundial) y ámbitos (geopolítico, geoeconómico, comercial, tecnológico, sectorial) en las organizaciones

multilaterales (Higgott, 1997). Este es el aspecto fundamental que diferencia este momento histórico de lo que se registrara en los inicios del siglo XX, donde se señala la importancia que tuvo el comercio y la inversión internacional en la expansión del capitalismo y en el porcentaje de internacionalización de crecimiento del producto.

El regionalismo tiene una dimensión económica, pero también política (internacional, regional, nacional y local), social y de *gobernanza* en su dimensión estructurante de un nuevo orden internacional y en su dimensión de articulación de los objetivos del milenio (ODM) y de otros objetivos incluyentes como lo es la cohesión social. La generación de respuestas regionales frente a los dos fenómenos no significa que el regionalismo tenga una sola expresión y siga un camino lineal. La respuesta en América Latina en los noventa se inscribió en lo que se suele denominar como el “regionalismo abierto”, que cumplió un ciclo y dejó abierto una nueva etapa signada por otras prioridades, sobre todo en el proceso sudamericano (Sanahuja, 2007; Vaillant, 2007). Las respuestas de esta nueva etapa se insertan en un nuevo modelo de regionalismo, que si bien no tiene contornos definidos, puede conceptualizarse como de “territorio” y “regional” en la medida que define como prioridades de la agenda bienes públicos que atañen esa dimensión (Bizzozero, 2008).

Si bien resulta demasiado pronto para tener una perspectiva histórica sobre las continuidades, discontinuidades, cambios, tendencias estructurales y permanencias estructurantes, en los contenidos que asume el regionalismo en América del Sur, uno de los temas sensibles en el devenir regional tiene relación con las configuraciones imaginarias que tiene una sociedad del regionalismo y de las otras sociedades nacionales que son parte de un proceso regional. Plantear el tema de las configuraciones imaginarias que tiene una sociedad sobre los países vecinos es ubicar previamente las distintas matrices que fue construyendo la misma a lo largo de la historia. De esta forma se evita el error de caer en los estereotipos nacionales, que quedan anclados en un tiempo histórico y que terminan siendo a-históricos.

Esta aproximación continuará en el próximo punto con algunos antecedentes y referentes conceptuales y teóricos que incorporaron la percepción de la sociedad, las actitudes y disposición de los grupos políticos y sociales, como factores relevantes (e incluso requisitos) de un proceso de integración de integración regional. La consideración del proceso de integración europeo resulta obviamente relevante por constituir la primera experiencia que surge en la post-guerra mundial. En los dos siguientes apartados haremos referencia a las instancias históricas estructurantes del imaginario de la sociedad uruguaya sobre Brasil: las primeras que van de la independencia hasta el Uruguay de los sesenta del siglo pasado, momento en que el país

comienza a regionalizarse y con ello a visualizar diferentemente al país vecino. La metodología que se emplea para el análisis parte de las relaciones históricas entre los dos países, en tanto instancias y etapas que condicionan las percepciones estructurantes del imaginario. Finalmente, en el último apartado se plantearán las consecuencias que genera esta aceleración del tiempo histórico en la construcción del regionalismo y con ello también en la reformulación de los imaginarios existentes sobre Brasil, gestando con ello un imaginario diferente que a su vez tiene efectos en la misma construcción del regionalismo.

2.- Percepción y actitudes políticas de una sociedad nacional en un proceso de integración regional: antecedentes y referentes analíticos

El tema de la disposición de una sociedad en participar de un proceso regional se exterioriza través de diversas manifestaciones políticas y sociales en el ámbito nacional y regional. En ese sentido dos trabajos pioneros en los años cincuenta del siglo pasado mostraron la importancia de la dimensión política en la conformación de comunidades políticas y de las actitudes, posiciones y disposición de los partidos políticos y grupos sociales diversos en los inicios del proceso de integración europeo (Deutsch, 1966; Haas, 1966). En esos estudios la percepción por parte de los actores sociales del entorno es incorporada como variable relevante a los efectos de las legitimidades, lealtades en la conformación de comunidades o también de las posiciones y actitudes que van tomando los actores políticos y sociales, en tanto pasos y requisitos de inicios del proceso de integración regional.

Con posterioridad, en los años sesenta, el proceso de integración europeo inspiró varios estudios, que originaron nuevos aportes sobre la dimensión política. Esos estudios incluyeron el sensible tema del nacionalismo europeo, que había pasado por varias guerras antes de participar en un emprendimiento común regional (Etzioni, 1962; Lindberg, 1967). Todavía en los años sesenta y setenta antes de que el “euro pesimismo” comenzara a plantear revisiones del marco teórico y conceptual, diversos estudios profundizaron en la cultura como expresión histórica y por ende modificable y en la transformación de las actitudes políticas y sociales “nacionales” en relación a otras sociedades como consecuencia de la participación en el proceso de integración regional (Lijphard, 1971; Donneur, 1973). Algunos análisis más ambiciosos intentaron explicaciones más abarcadoras de los motivos por los cuales sociedades con fuertes tradiciones nacionales y locales pasaban a conformar un proceso diferenciado, ya sea desde una perspectiva estructural o bien enfatizando del *funcionalismo* y *neo-funcionalismo* la especificidad conceptual histórica y política (Galtung, 1968; Shmitter, 1970; De Vree, 1972; Soldatos, 1974).

El estancamiento del proceso regional en los setenta proveyó bases para revisiones teóricas sobre los objetivos de la integración europea, las estrategias y la dimensión política y social (Haas, 1976). Los “nuevos tiempos” del proceso regional por la evolución generacional de los actores políticos y sociales y por las consecuencias generadas por la visibilidad de una identidad europea en las respectivas sociedades nacionales se manifestó en el cambio de la percepción y las actitudes políticas vis-à-vis las otras sociedades, en la modificación de los grupos de presión e intereses y en las reglas de juego político y sociales (Rabier, 1977; Sidjanski- Ayberk, 1987). Una de las tantas manifestaciones de estos cambios en la percepción y actitudes de las sociedades nacionales en relación a sus socios europeos se expresó en el creciente apoyo, que recibían las selecciones de fútbol de Alemania y Francia por parte de las sociedades del otro país, cuando se enfrentaban a selecciones no pertenecientes al proceso comunitario europeo. Estas mediciones tomaban por supuesto un período de tiempo importante a partir de los inicios del proceso regional. Estas manifestaciones de la opinión pública se expresaban también en otros canales y circuitos de interacción, empresariales, culturales y sociales (Inglehart – Rabier - Reif, 1987).

Los teóricos y analistas del proceso de integración europeo dieron algunas pistas en análisis comparativos de la incidencia de diversos componentes de la dimensión política en el proceso latinoamericano (Haas -Schmitter, 1964; Haas, 1967). Los estudios que se originaron en América Latina tuvieron como marco de referencia las teorías de la CEPAL y la teoría de la dependencia, por lo que el énfasis y la prioridad analística acotaron o refrendaron la importancia del “nacionalismo” en el marco estructural. La aceleración del tiempo histórico que se expresó entre otras cosas en un renovado impulso en los procesos de integración regional proveyó nuevas bases para el análisis de la dimensión política y social. Ello se expresó sobre todo en la “participación” de los actores de la sociedad civil, las consecuencias que generaba la apertura económica de los procesos en la dimensión social y la posible generación de una sociedad regional a partir del componente participativo en instancias institucionales (Grandi – Bizzozero, 1997; 1999).

La vinculación del “factor cultural” con los procesos de integración regional conciernen sin embargo aspectos más específicos que los referidos a la participación de la sociedad civil, aun cuando el tema pueda encontrarse contemplado en la participación, como lo exponen o sugieren algunas publicaciones del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, o bien referidos a la acción colectiva (Carretón, 2002). Al ubicar el tema, algunos estudios han enfocado las actitudes y expectativas de las elites y la opinión pública referidas a un proceso de integración. En esa dirección las identidades, las actitudes y las expectativas fueron analizadas en tanto factores

condicionantes de los procesos regionales (Achard – García Peluffo – González, 2001). El “factor cultural” ha generado diversos abordajes ya sea referido a las “industriales culturales”, a la “identidad cultural” en la globalización y los procesos regionales y a la vinculación de la cultura con las políticas y la política internacional (Canclini, 1999; Castells, 1999; Larraín, 2004, 2005; Podestá, 2008).

En América Latina diversos análisis han considerado como una de las explicaciones determinantes de la “balcanización” el factor educativo-cultural a partir de la interpretación que hacen los historiadores y las culturas de las respectivas historias nacionales (Escudé, 1990). Sin embargo, estos mismos imaginarios han quedado “superados” en la medida que la aceleración transforma los mismos y genera nuevas interpretaciones. Una propuesta superadora de estas disyuntivas y limitaciones, que fue plasmada en una publicación y que involucró un número importante de investigadores, se planteó como objetivo el análisis del estado de las “costumbres y del espíritu”, como señala su prólogo, entre las sociedades de Argentina y Brasil, y se pregunta su situación actual comparada y la vinculación con el proceso de integración regional (Grimson, 2007).

Algunos análisis han considerado el ingreso del tiempo histórico en tanto motivador de nuevos imaginarios sociales que erosionan, subvierten y reescriben los imaginarios que se han forjado históricamente (Negri – Cocco, 2006). Y es justamente esta aceleración de la historia la que motiva la eclosión de nuevos imaginarios a partir de imaginarios presentes que son reinventados en la nueva situación. La globalización resulta de esa forma un disparador por las respuestas regionales que se generan desde los Estados, pero que a su vez alimenta nuevas instancias de participación y proporciona nuevos diseños imaginarios de la región y los países vecinos.

La aceleración de la historia genera de esta forma diferentes reacciones en cadena en distintos ámbitos y circuitos sociales, por lo que lógica y necesariamente termina erosionando, transmutando y modificando los distintos imaginarios construidos históricamente. En definitiva, se va conformando una nueva idea del vecino en tanto elaboración que surge a partir de los contenidos que los actores van otorgando al regionalismo en tanto respuesta articulada a la globalización.

3.- Instancias estructurantes del imaginario social sobre la vecindad brasileña: de la independencia al Uruguay de los sesenta del siglo XX.

Plantear el tema de las configuraciones imaginarias que tiene una sociedad sobre los países vecinos es ubicar previamente las distintas matrices que fue construyendo la misma a lo largo de la historia. Esto lleva a precisar los distintos momentos y etapas de las relaciones bilaterales con los vecinos, pero también y sobre todo ubicar el orden histórico en que se procesaron y también los sectores políticos y económicos dominantes que actuaron como constructores e intermediarios en el forjamiento de las imágenes.

En cualquier caso no puede hablarse de una única imagen que tenga una sociedad sobre otros países, por lo que las diversas y posibles imágenes que se van forjando tienen necesariamente un sustrato histórico, que se replantea en cada nuevo período. Esto quiere decir que los procesos históricos son construidos desde las propias comunidades humanas y que las mismas van forjando ideas, conceptos, instituciones que marcan instancias diferenciadas y diferenciales en relación a otras comunidades, superando el estereotipo de lo que podría definirse como una naturaleza nacional innata y esencial. En definitiva, las configuraciones iniciales de los imaginarios de cada comunidad “nacional” son válidas en sí y estructurantes, pero no son fijas ni definidas de una vez para siempre tanto en su forma como en sus mismos contenidos. La sociedad como instancia política de deliberación y definiciones, adquiere su estatuto en tanto sujeto histórico y resulta pasible de ser aprehendida y analizada por los códigos culturales que elabora, pero también, en la medida que se configura como Estado, tiene el potencial de canalizar la lógica de diferenciación interno/externo a través de las políticas públicas y en particular la política exterior.

De esta forma el fluir de la historia tiene un sentido vital y creador en los propios cimientos de las sociedades y de ahí que las imágenes sobre Brasil que se tengan en Uruguay en el presente, son resultado de distintas etapas que se han ido articulando y superponiendo. Metodológicamente pueden diferenciarse tres imaginarios sobre el país vecino antes de llegar al Uruguay regionalizado: el “Brasil frontera”, el “Brasil atrasado” y el “Brasil modelo”. Como se verá cada uno de esos imaginarios que prevaleció en un determinado período histórico tuvo su correlato a nivel nacional, marcando de esta forma las relaciones entre los países.

Cada una de esas etapas históricas del Uruguay definió un marco cultural en el cual canalizar las relaciones externas y regionales. Por ende, la cultura política de cada una de esas etapas históricas resultó significativa en cuanto a las bases sobre las cuales se fueron estructurando las

imágenes de otros países, entre los cuales se encuentran los países vecinos. Esta construcción de imágenes deja de lado el estereotipo nacional prefijado vinculado al surgimiento de la Nación (y del Estado), que no tiene en cuenta el papel de las relaciones bilaterales y la estructuración de respuestas institucionales, políticas y sociales entre dos países (Grimson, 2007).

3.1. – *La creación del Uruguay: el Brasil frontera*¹

El espacio territorial que ocupa Uruguay formó parte, durante la época de la colonia, del Virreinato del Río de la Plata. Desde esa época, Montevideo fue el puerto principal de ingreso y salida y por ello mantuvo una rivalidad con Buenos Aires, por no reunir las condiciones naturales. Además, toda la región sur y litoral del Río Uruguay contaba con praderas que posibilitaban la reproducción del ganado. Con posterioridad, las luchas por la independencia llevaron a que el territorio integrara las Provincias Unidas, pasara a ser luego parte del Imperio Portugués y de Brasil con el nombre de Provincia Cisplatina, antes de concretarse la independencia por mediación inglesa, que articuló un territorio tapón entre dos vecinos poderosos que debía ser una garantía para el imperialismo inglés.

Las bases de cómo el Uruguay se fue constituyendo y mirándose a sí mismo tiene componentes de la época de la Colonia, del período revolucionario de descolonización, de la regionalización de los conflictos, antes de la definición de contenidos de identidad como Estado-Nación. La identidad “oriental” que se fue forjando en esos orígenes frente al espacio lusitano-brasileño tuvo un componente de seguridad fronteriza por la importancia territorial que asumió el país en la mediación inglesa y otro componente de oportunidad comercial y económica sobre todo para las poblaciones cercanas a la frontera por el contrabando y otras actividades.

Los dos ejes de referencia de la política exterior de Uruguay fueron desde sus inicios la potencia hegemónica marítima (Inglaterra hasta la década de los cuarenta del siglo XX) y los dos vecinos regionales. Es sobre esta base que se elaboraron los principios que estructuraron la doctrina de la política exterior uruguaya: la política de equilibrio regional que tiene su expresión en el principio de “No Intervención” en los asuntos regionales; la de solidaridad de los países de la Cuenca del Plata en los grandes intereses que son comunes a la región; la de neutralidad que define el rol de Uruguay como articulador regional; y finalmente una política interior de concordia en función de la caracterización del país como socio pequeño.

¹ El concepto de “frontera” no es solamente geográfica, sino que tiene una connotación cultural importante que separa dos mundos provenientes ambos de la matriz colonial de la Península Ibérica. Resulta muy claro el efecto de esa separación en la cultura entre dos países vecinos durante el siglo XX (Rama 1993)

3.2. Uruguay “Suiza de América”: el Brasil atrasado

La consolidación de una identidad uruguaya diferente y diferenciada del resto de América Latina se va concretando entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. La autoimagen de Uruguay como “Suiza de América” tiene raíces culturales en la inmigración importante de europeos, que proveyeron una mano de obra capacitada y conocimientos para generar una base social y económica y en la reforma educativa que se plasmó hacia fines del siglo XIX y permitió una educación gratuita y laica. Por otra parte, los partidos políticos desempeñaron un papel de relevancia en la articulación entre el Estado y la sociedad, que sentó las bases de un sistema político funcional a los intereses de los distintos sectores económicos y también a los intereses de los obreros. Finalmente, el “*batllismo*”, en tanto expresión política predominante del Partido Colorado que gobernó y marcó los destinos del país durante los primeros años del siglo XX, fue determinante en definir una orientación progresista de la vida política que se expresó en una legislación laboral y social de avanzada para la época.

Esta matriz civilizada y moderna de la sociedad uruguaya, que se apoyaba en una inmigración europea, contó con un Estado dirigista y benefactor, que proveyó bases para esa imagen de marca del Uruguay. En esta matriz cultural en que se fue concretando la identidad uruguaya, la frontera de seguridad con el vecino del norte, pasaba a ser también una frontera cultural, que se expresaba institucionalmente y también socialmente. La sociedad uruguaya se percibía a sí misma como moderna, integrada, cultivada, con resultados positivos en materia educativa y social y con un buen funcionamiento de los partidos políticos. Por otra parte, el Estado cumplía con su papel de ordenador de la economía y redistribuidor entre los distintos sectores de la sociedad. En esta cosmovisión de la sociedad uruguaya, Brasil era visualizado en sus atrasos relativos, en sus desigualdades sociales, en los problemas educativos que se expresaban, entre otras cosas, en una alta tasa de analfabetos entre la población activa en las dificultades de expresión de los partidos políticos a partir de los caudillismos regionales.

3.3. Uruguay como problema: el Brasil, ¿modelo a seguir?²

La finalización de la segunda guerra mundial trajo aparejado cambios en la división internacional del trabajo que provocaron impactos importantes en el Cono Sur de América

² Transcribo el título de un libro de Alberto Methol Ferré, que expone claramente la cuestión. Cf. Alberto Methol Ferré (1971) *El Uruguay como problema* EBO, Montevideo, 2^a. Ed.

Latina. Entre los años cincuenta y sesenta se va modificando el peso relativo de los países de la región y Brasil comienza a superar a Argentina en los indicadores económicos.

En Uruguay se instala la crisis económica hacia mediados de la década de los cincuenta, una vez finalizada la guerra de Corea. El estancamiento económico de Uruguay incorpora en el debate político y social el ¿qué hacer? y el ¿qué camino tomar? El Uruguay comienza a plantarse como problema hacia fines de los sesenta y las opciones y alternativas que se bosquejan dividen a políticos e intelectuales, generándose distintas corrientes de opinión. Uruguay comienza a tener indicadores de país latinoamericano y del Tercer Mundo, como señalan con preocupación, algunos editoriales del periodismo oficial de la época.

La crisis y el estancamiento económico trajeron al foro doméstico respuestas, propuestas y modelos de otros países. Los modelos y respuestas comenzaron a ser visibles y analizados en función de las posibilidades de aplicación en el país. Desde los años cincuenta y sesenta, se van construyendo otras percepciones de Uruguay sobre Brasil, que incluyeron una visión sobre las distintas propuestas políticas, económicas y sociales que se fueron planteando. La dictadura militar en Brasil y la propuesta de desarrollo basada en la doctrina de seguridad nacional fue asimilada y propulsada por algunos sectores económicos, políticos y militares que pasaron a tener influencia o a dirigir los destinos del Estado en Uruguay, en la década de los setenta. De esta manera, el populismo primero y, posteriormente, el golpe de Estado de 1964 que implantó la doctrina de seguridad nacional, fueron seguidos, analizados e incorporados en los debates políticos. La doctrina de seguridad nacional y el modelo económico que implementó la dictadura brasileña fueron un referente para la dictadura uruguaya.

Durante los años sesenta y setenta la imagen de Brasil estuvo en consonancia con el “Orden y progreso” y fue esa consigna la que buscaron transmitir los militares en Uruguay. La flexibilidad política que comenzó a vivirse en Brasil hacia mediados del setenta con el advenimiento del “pragmatismo responsable”, que derivó entre otras cosas en que fuera el primer país en reconocer la independencia de Angola, proveyó bases para comenzar a elaborar la imagen de un Brasil africanista y tercermundista. Esta elaboración comenzó a perfilarse en la sociedad uruguaya entre determinados sectores de oposición, en los años ochenta. La falta de libertades esenciales en Uruguay, cuya dictadura no dejó resquicios para la expresión de las ideas hasta cerca del final de la transición democrática, que se efectivizó en marzo de 1985, conspiró contra las posibilidades de difusión y de debate sobre esta imagen de un Brasil tercermundista. Esta falta de debate no solamente ocurrió por la falta de libertades, sino que también fue fruto de una

política activa para no propiciar fisuras en el seno del gobierno frente a orientaciones de dictaduras de países vecinos.

4.- El Uruguay regionalizado: entre la interdependencia económica y el liderazgo de Brasil

La década de los noventa trajo aparejado un cambio importante del papel de Uruguay en tanto país articulador regional desde el momento que Argentina y Brasil acordaron la conformación de una zona de libre comercio y el objetivo de un mercado común. La protesta de Uruguay para no quedar fuera de este proceso, que tenía como base de sustentación el Tratado de Montevideo de 1980, origen de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), posibilitó el inicio de negociaciones que incluyeron otros países de la región, que culminaron con la creación del MERCOSUR³. Uno de los factores explicativos de ese movimiento de Uruguay fue la “brasil dependencia”, por el elevado porcentaje de las exportaciones al mercado brasileño que se situaban en el entorno del 25% del total⁴.

El Tratado de Asunción y la posterior protocolización en la sede de ALADI rubricaron el inicio del MERCOSUR y plantearon en Uruguay, las posibilidades ofrecidas por la apertura regional del mercado y el significado que tendría la liberalización comercial en la región. Con el paso de los años, las primeras euforias mercantilistas dieron el paso a otros temas y asuntos relevantes vinculados con cuestiones estructurales, el tema del socio pequeño en procesos de integración y la factibilidad de concretar los objetivos definidos de una política comercial común y un mercado común sobre bases que mostraban asimetrías relevantes en los inicios del proceso.

Las reformas económicas impulsadas desde inicios de los noventa en conjunción con el proceso regional proveyeron bases optimistas sobre el MERCOSUR en el imaginario de la sociedad uruguaya. Esas bases se fueron consolidando con el paso de los años en virtud de los buenos resultados que tuvo el bloque regional durante el período de transición (1991-1994) y los primeros años de la etapa de consolidación. De esta manera, se fortaleció durante esos años la

³ El hecho de que Uruguay hubiera protestado diplomáticamente por la exclusión de los pequeños países frente al proceso argentino-brasileño, posibilitó el surgimiento del MERCOSUR en ese momento histórico. Cf. Lincoln Bizzozero (2008) *Uruguay en la creación del MERCOSUR. ¿Un cambio en la política exterior?* Universidad de la República, CSIC, Montevideo, Uruguay.

⁴ La dependencia del mercado regional de Uruguay, tomando las exportaciones e importaciones, se situaba en el entorno del 45%. Véase el capítulo dedicado al Comercio Exterior de Uruguay, de un resumen que hace la Secretaría General de la OEA a un estudio sobre la integración regional del transporte de carga. Accesible en sitio: <http://www.oas.org/usde/publications/Unit/oea75s/ch04.htm>

idea de un proceso de integración exitoso basado en los buenos resultados que tuvo la aplicación del Programa de Liberalización Comercial en los cuatro países del MERCOSUR.

La política cambiaria y comercial y las restricciones no arancelarias que impuso Brasil afectaron algunos sectores de la industria uruguaya trayendo consigo desempleo y las primeras frustraciones con el proceso regional. La devaluación del real a principios de 1999 aceleró la crisis del MERCOSUR y perturbó los términos de intercambio entre los países. La devaluación impactó en la economía uruguaya y perjudicó las exportaciones a los países de la región. La imagen de Brasil como socio económico y como opción mercantil se vio erosionada frente a la imagen de un Brasil defensor de sus propios intereses y declinando por ende la asunción de compromisos regionales.

Los primeros años del siglo XXI trajeron consigo varios cambios que contribuyeron a generar una nueva imagen de Brasil, en tanto líder regional en el escenario internacional, en el imaginario de la sociedad uruguaya. Uno de los cambios significativos, se relacionó con los efectos de las sucesivas crisis en la región, que llevaron a cuestionar por parte de las sociedades las bases del modelo económico vigente en los últimos años y afectaron el funcionamiento de las instituciones y de la gobernabilidad democrática. Aunque los efectos de la crisis no fueron similares en todos los países de la región, se produjo una marcada convergencia regional en la vulnerabilidad frente al pago del servicio de la deuda y en las consecuencias que deparó en las sociedades los ajustes requeridos por el Fondo Monetario Internacional. El cuestionamiento del neoliberalismo se expresó en los actos electorales de los distintos países aparejando que los gobiernos entrantes fueran de izquierda, trayendo una nueva convergencia política entre las fuerzas políticas gobernantes en la región.

El protagonismo internacional del Presidente de Brasil, Lula da Silva, y su prédica por el fortalecimiento del proceso regional del MERCOSUR y en acelerar el proceso de conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, proveyeron bases para generar una nueva imagen de Brasil en parte de la sociedad uruguaya, vinculada históricamente con la izquierda. Esa nueva imagen, reciente en términos de construcción histórica, visualiza a Brasil como “líder regional” y representante de la región en los foros internacionales.

Esta nueva imagen no logró consolidarse en Uruguay por lo que se entendió una falta de convicción del Presidente Lula da Silva en el conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. Una parte importante de la sociedad uruguaya consideró que el conflicto podía y debía ser resuelto regionalmente. Esa perspectiva se afirmó en la medida que la resolución bilateral

con Argentina se alejaba y que el conflicto mostraba signos de estancamiento. A su vez, el gobierno uruguayo planteó formalmente una dilucidación regional del conflicto y buscó la mediación de Brasil. Como resultado de ello, la sociedad uruguaya tuvo como impresión generalizada, la idea de que Brasil debió mediar políticamente en la crisis y plantearse firmemente para encontrar una solución⁵.

El hecho de que Brasil no hubiese intervenido en la crisis bilateral con Argentina se juntó con reivindicaciones estructurales de Uruguay y demandas por una mayor flexibilidad regional. El cuestionamiento a la ausencia de liderazgo de Brasil tanto como causa del “malestar” del país en el proceso del MERCOSUR así como por los condicionamientos geopolíticos para posibilitar otras opciones y alternativas en la inserción internacional del país se plantearon como las cuestiones más importantes de un debate de mayor alcance sobre el rol del país en la región y el mundo.

Como resultado de estos diferendos y debates sobre el papel e inserción del país en el mundo, surgió la iniciativa para concretar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Esta iniciativa se planteaba en desmedro del MERCOSUR y en tanto respuesta a la poca importancia que Argentina y Brasil otorgaban a las demandas de contemplación de las asimetrías y del papel del socio pequeño en el bloque regional⁶. La propuesta que fue propulsada para que ingresara en el debate político y social desde los Ministerios de Economía y de Industria, Energía y Minería por los Ministros *Danilo Astori* y *Jorge Lepra*, se correspondió con un cuestionamiento a la falta de liderazgo de Brasil en la región, tanto en la agenda regional como en las relaciones con terceros para concretar acuerdos⁷. Desde el ámbito político se presentaron otras miradas diferentes frente al MERCOSUR, Brasil y las negociaciones del TLC con Estados Unidos, como

⁵ Conforme el artículo de Clarín (2006) “Papeleras: Uruguay ahora cuestiona a Brasil y dice que “no tiene liderazgo” 16 de diciembre. Accesible en sitio: <http://www.clarin.com/diario/2006/12/16/elpais/p-02201.htm>

⁶ El Ministro de Economía, Danilo Astori, en una entrevista de la BBC afirmó que el conflicto de las papeleras agravó la posición negativa de Uruguay en el MERCOSUR. Esta posición surgía de los costos y consecuencias negativas que aparejaba el funcionamiento “imperfecto” de la Unión Aduanera y la creciente bilateralidad argentino-brasileña en desmedro de los socios pequeños. Redacción de BBC Mundo “Uruguay no desea abandonar el MERCOSUR” Entrevista a Danilo Astori, 24 de marzo del 2006. Véase en sitio: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4841000/4841670.stm

⁷ En ese sentido, las críticas a la falta de liderazgo de Brasil en el bloque se correspondieron con las demandas por flexibilizar las reglas del MERCOSUR en las negociaciones con terceros. Eso significaba cuestionar doblemente a Brasil: en su papel de liderazgo no efectivizado y en sus relaciones con los países de la región. Véase el artículo en ADN Mundo “Uruguay reiteró su crítica a Brasil por falta de liderazgo en MERCOSUR”, 7 de diciembre del 2006 en sitio: http://www.adnmundo.com/contenidos/comercio/uruguay_argentina_brasil_ce_071206.html y el artículo de Clarín “Papeleras: Uruguay ahora cuestiona a Brasil y dice que “no tiene liderazgo” 16 de diciembre del 2006 en sitio: <http://www.clarin.com/diario/2006/12/16/elpais/p-02201.htm>

alternativas del país en el actual sistema internacional⁸. En esta aproximación se volvieron a enfocar desde el Uruguay las relaciones bilaterales con Brasil en tanto disparador de varios y diversos ámbitos de inserción regional⁹.

El anuncio de un posible Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, introdujo con mayor énfasis el debate sobre los compromisos regionales asumidos, el papel de Brasil y las condiciones impuestas. De esta forma, comenzó a forjarse la imagen de un Brasil con actitudes “imperialistas” en algunos sectores políticos que han estado cuestionando el papel dominante sin la asunción del liderazgo correspondiente de Brasil en el continente sudamericano y en el proceso regional del MERCOSUR¹⁰.

El posterior acercamiento entre ambos gobiernos a raíz de una visita oficial del Presidente Lula da Silva, en el año 2007, dio lugar a una inflexión en las relaciones políticas bilaterales, sin que ello aparejase una modificación de las imágenes existentes sobre el país vecino. Como resultado de esa visita, los cancilleres rubricaron un memorándum de entendimiento para la promoción del comercio y la inversión, un protocolo de intenciones sobre un programa de cooperación en el área de biocombustibles y dos acuerdos para la construcción de un segundo puente internacional sobre el río Yaguarón y para la restauración del puente internacional Barón de Mauá en Cerro Largo. Además se hizo pública una declaración extensa con todos los temas acordados y a seguir tratando y se definieron algunos sectores en que se concretarían inversiones. Sin embargo, la agenda política continuó salpicada con el tema de las asimetrías al interior del bloque, la posibilidad de una mayor flexibilidad en las negociaciones con terceros y las consecuencias negativas del acuerdo estratégico entre los dos socios grandes.

⁸ Las distintas derivaciones de la inserción del país y la evolución de la coyuntura fueron expuestos por el Senador Alberto Couriel en la nota de opinión: “Uruguay: el TIFA, Estados Unidos y América Latina” del 3 de agosto del 2008. Véase sitio: http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=13130

⁹ Véase la nota del analista de la Encuestadora de Opinión Factum, Oscar Botinelli “Un lugar entre los grandes” del 2003 en sitio: <http://www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2003/ano03049.html>

¹⁰ Danilo Astori llegó a expresar que Argentina y Brasil tenían una actitud imperialista como consecuencia de la negativa de esos países a las negociaciones emprendidas por Uruguay para firmar un TLC con Estados Unidos. Véase la nota en el Diario La Nación del 25 de mayo del 2006 en sitio: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=808866 La actitud imperialista fue denunciada también con motivo de la definición de la norma de televisión digital. Brasil optó por la norma japonesa mientras Uruguay por la europea. La opción no impedirá la complementariedad como señaló el Presidente de la Unidad Reguladora de Comunicaciones del Uruguay, León Lev. Véase la entrevista en el Diario *La República* del 1 de octubre del 2007 donde señala que habrá coordinación en todo el MERCOSUR, en sitio: <http://www.larepublica.com.uy/politica/277344-leon-lev-brasil-y-uruguay-tendran-una-relacion-de-complementariedad-no-de-bloqueo>

5.- Brasil en el presente de la sociedad uruguaya: un imaginario y un regionalismo en construcción

La imagen actual de Brasil en el imaginario colectivo de la sociedad uruguaya se expresa principalmente en una versión dicotómica entre un país líder regional (o con serias aspiraciones a devenir líder) y un país que ejerce su potencia sin asumir compromisos regionales y costos de los procesos y mismo con actitudes que llegan a calificarse de “imperialistas”. Estas dos imágenes no se encuentran tan lejanas entre sí, ya que corresponden a una opción dicotómica en que se visualiza que si Brasil asume más compromisos, irá consolidando su camino y voluntad de líder regional, y en caso contrario, otorgará prioridad a definiciones nacionales que convalidarán el ejercicio del poder en su proyección de potencia regional.

Estas dos visiones se encuentran en este momento intrínsecamente ligadas y corresponden al núcleo duro del ámbito político donde se define la inserción internacional, la orientación en política exterior y el papel que juega el país en la región y el mundo. Por otra parte, atañe a temas delicados y sensibles vinculados con los costos del proceso regional, la orientación del MERCOSUR, la estrategia y modalidad para profundizar el proceso, las asimetrías y los fondos estructurales para paliar las mismas. En este ámbito que puede definirse como político – mercosuriano, se plantean otras imágenes que surgen de circuitos y redes que son parte del proceso regional y colaboran desde sus respectivos lugares en las definiciones y decisiones del bloque. Sin embargo, las imágenes vinculadas al liderazgo y a la potencia son las que predominan en el conjunto.

Además de este ámbito central, político-mercosuriano, donde se presentan y enfrentan estas imágenes sobre Brasil, la construcción de imágenes se realiza y concreta en otros ámbitos que tienen significación y proyección en la sociedad. Estos ámbitos pueden catalogarse de la siguiente manera: el regional sudamericano, el ámbito de la cooperación bilateral, el de la educación y cultura y el ámbito económico.

El regional sudamericano está estrechamente vinculado al político-mercosuriano, pero tiene sus especificidades. En este ámbito las imágenes sobre Brasil se asocian en un sentido positivo a las potencialidades de liderazgo en América del Sur y por ende a la conformación de un polo de poder en el sistema internacional. En otro sentido, más negativo, se visualizan los conflictos de Brasil con varios países de la región, las dificultades en el ejercicio de la potencia y la falta de

“cintura” en algunos casos para la resolución de los conflictos¹¹. Este ámbito aunque está ligado al anterior tiene su especificidad desde dos puntos de vista. Desde una perspectiva macropolítica, porque es en ese ámbito que se expresan más claramente las diferencias en materia de caminos y modalidades de integración y modelos de desarrollo. Desde una perspectiva vincular, de expresión de las reivindicaciones nacionales y su expresión en las políticas exteriores, porque la resolución de las mismas resulta fundamental en los contenidos del regionalismo sudamericano. En este panorama, el papel de Brasil en el proceso regional y el camino que tome resultan de suma importancia, tanto frente a las reivindicaciones que se han planteado por parte de varios países como Bolivia, Paraguay y Uruguay en asuntos diferentes, como frente a la orientación global del proceso sudamericano¹².

El ámbito de la cooperación bilateral resulta muy poco conocido, aun cuando en este ámbito Brasil ha desarrollado una experiencia innovadora con Uruguay en América del Sur en la frontera. De esta manera la frontera adquiere una dimensión de polo cooperativo y de crecimiento económico y social, que posibilita modificar su situación. En este ámbito que es sobre todo territorial, ya que la cooperación se canaliza en proyectos, sobre todo en la frontera, la imagen de Brasil tiene un componente positivo de protección.

El ámbito educativo – cultural está constituido por redes y actores del espacio educativo del MERCOSUR, del espacio cultural del MERCOSUR y por distintas redes y manifestaciones del ámbito cultural que se asocian a las modalidades de expresión de los pueblos y que abarcan desde las expresiones típicas culinarias al fútbol. Las redes y actores del espacio educativo van conformando los pilares de la sociedad regional futura, aun cuando, en el presente, no se visualicen los resultados de ese accionar. En este ámbito, la imagen de Brasil resulta más contemporizadora y horizontal, en la medida que las redes y actores se sienten partícipes en la construcción democrática de una región diferente.

El ámbito económico está conformado por actores de la actividad económica. La estrategia de expansión de las empresas brasileñas ha despertado reacciones de preocupación y “nacionalistas”. Este ámbito ha retroalimentado la visión de un Brasil potencia y expansionista, sin mayores contemplaciones para ejercitar un real liderazgo regional.

¹¹ Es significativo el título de un artículo aparecido en el diario El País: “Todos contra el poder de Brasil” para mostrar los distintos conflictos que se han dado últimamente entre países sudamericanos y Brasil accesible en sitio: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Todos/poder/Brasil/elpepiint/20081208elpepiint_10/Tes/

¹² Eduardo Gudynas (2006) “Los fantasmas de la integración regional” *Red del Tercer Mundo* n° 166. Accesible en: http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=3089

Este muestrario de imágenes de Brasil en la actualidad de la sociedad uruguaya resulta demostrativo de la etapa que América del Sur y la región están viviendo en esta transición post-guerra fría y post-modelo neo-liberal. En esta aceleración de la historia, la diversidad de estrategias a seguir, los modelos de desarrollo, las relaciones entre los países y los contenidos que se le otorgue al regionalismo sudamericano resultan relevantes. Y frente a ello, las políticas que asuma Brasil en los distintos ámbitos, el regional, el político – mercosuriano, el educativo-cultural, el de la cooperación bilateral y el económico, resultarán fundamentales para la construcción de las nuevas imágenes de Brasil más benévolas o conflictivas. Sin embargo, en cualquiera de los casos se trata de imágenes que surgen en la construcción de un regionalismo que no tiene marcha atrás y cuyos contenidos serán cada vez más regionales y tendrán menos connotación nacional, aun cuando la visibilidad de estos cambios no sea tan evidente en el presente.

Bibliografía:

Diego Achard – Ignacio García Peluffo – Luis Eduardo González (2001) *América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites Latinoamericanas*
INTAL – Serie Estudios Especiales. BID-INTAL/PNUD, Buenos Aires, 168 páginas.

Lincoln Bizzozero (2008) El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIV, N° 19 /diciembre 22 páginas

Lincoln Bizzozero (2006) "Negociaciones MERCOSUR – Unión Europea, articulación del espacio Euro-Latinoamericano/Caribeño y gobernanza mundial" *Cuadernos de Integración Europea* n° 5, Centre de Documentació Europea de la Fundació General de la Universitat de València, 2006, página 5-27 en <http://www.cuadernosie.info>

Lincoln Bizzozero (2004) Las relaciones inter-regionales en el orden global: el caso de las negociaciones MERCOSUR – Unión Europea *Ámbitos* n° 12, segunda época, Asociación de Estudios de Ciencias Sociales y Humanas, Córdoba, España, 65-71

Lincoln Bizzozero (2004b) "Las relaciones MERCOSUR – Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización" en **José María Gómez (comp.)** *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía y perspectivas* (Buenos Aires, CLACSO), página 97-116

Lincoln Bizzozero (2003) "La participación de los actores de la sociedad civil en el MERCOSUR. Hacia una ciudadanía regional en el bloque?" en **Andrés Serbin (comp.)** *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*. (Siglo XXI, Universidad de Belgrano, Buenos Aires),

2003, página 87-116.

Lincoln Bizzozero – Marcel Vaillant (2003) “Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea: Una larga y lenta negociación” *Información Comercial Española* N° 806, Madrid, abril, página 109-135.

Manuel Castells (1999) *Globalización, identidad y Estado en América Latina* PNUD, Santiago. Acceso: <http://www.gobernabilidad.cl/documentos/globalizacion.doc>

Karl Deutsch (1966) *Integración y formación de comunidades políticas* BID-INTAL, Buenos Aires, 1966

André Donneur "Le système paneuropéen: un modèle d'analyse" *Etudes Internationales*, vol. IV, n°. 1-2, marzo - junio, 1973, página 6-30

Johan De Vree (1972) *Political Integration: The Formation of Theory and its Problems* Mouton, La Haya- Paris, 1972.

Carlos Escudé (1990) *El Fracaso del Proyecto Argentino: Educación e Ideología*, [Buenos Aires](#), Tesis/[Instituto Torcuato Di Tella](#)

Amitai Etzioni (1962) "A Paradigm for the Study of Political Unification." *World Politics* vol XV, n° 1, pág. 45-74.

Alberto Methol Ferré (1971) *El Uruguay como problema* EBO, Montevideo, 2ª. Ed.

Johan Galtung (1968) “A Structural Theory of Integration” *Journal of Peace Research*, n° 4. International Peace Research Institute, Oslo, pág. 69-81.

Néstor García Cancilini (2003) *Las industrias culturales y el desarrollo de los países americanos* Acceso: <http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/1hub2.doc>

Manuel Garretón (2002) “La transformación de la acción colectiva en América Latina” *Revista de la CEPAL* n° 76, Santiago de Chile, abril.

Jorge Grandi – Lincoln Bizzozero (1997) “Hacia una Sociedad Civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional” *Comercio & Integración*, n° 3, año 1, BID-INTAL, Buenos Aires, pág. 33-50

Jorge Grandi – Lincoln Bizzozero (1999) “Em Direção a uma Sociedade Civil do Mercosur: Velhos e Novos Atores no Tecido Sub-Regional” *Contexto Internacional*, v. 21 n° 2, Pág. 429-468

Alejandro Grimson (compilador) (2007) *Pasiones nacionales. Política y cultura en Argentina y Brasil* Edhasa, Buenos Aires.

Ernst Haas (1966) *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea* BID-INTAL, Buenos Aires.

Ernst Haas (1967) "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America" *Journal of Common Market Studies* vol. V, n° 4, pág. 315-343.

- Ernst Haas (1976)** "Turbulent fields and the theory of regional integration" *International Organization*, spring 1976, vol. 30, n° 2, pág. 173-212.
- Ernst Haas – Philippe Schmitter (1964)** "Economics and Differential Patterns of Political Integration. Projection about Unity in Latin America" *International Organization*, vol. XVIII n° 4, pág. 705-737
- Richard Higgott (1997)** "Mondialisation et gouvernance: l'émergence du niveau régional" *Politique Etrangère*, (Paris), 2/97, pág. 277-292-
- Ronald Inglehart - Jacques-René Rabier - Karlheinz Reif (1987)** "[The evolution of public attitudes toward European integration: 1970–1986](#)" *Journal of European Integration*, Volume 10, n° 2, pág. 135 – 155.
- Jorge Larraín (2004)** "Integración, globalización e identidad" *Relaciones Serie Convivencias* n° XLX. Acceso: <http://www.chasque.net/frontpage/relacion/0204/integracion.htm>
- Jorge Larraín (2005)** "Integración regional e identidad nacional. Chile, ¿país modelo?" *Revista del Sur* n° 161, Julio – septiembre. Acceso: <http://www.integracionsur.com/actividades/LarrainIntRegionalIdentNacional.pdf>
- Arend Lijphart (1971)** "Cultural Diversity and Theories of Political Integration" *Canadian Journal of Political Science*, vol. IV n° 1, pág. 1-14.
- Leon Lindberg (1967)** "The European Community as a Political System" *Journal of Common Market Studies*, vol. V, num. 4, pág. 344-387
- Antonio Negri – Giuseppe Cocco (2006)** *GlobalAL. Biopoder y luchas en una América Latina globalizada* Paidós – Buenos Aires, Barcelona, México.
- Bruno Podestá (2008)** *Las dos caras de Jano. La cultura y los países en la era de la globalización* CLAEH, Montevideo
- Jacques-René Rabier (1977)** « Les attitudes du public à l'égard de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct » *Revue d'Intégration Européenne*, vol. I, n° 1, pág. 47-62.
- Ángel Rama (1993)** "Esa larga frontera con Brasil" *El País Cultural* N° 217, Montevideo. Acceso: http://letras-uruguay.espaciolatino.com/rama/esa_larga_frontera_con_brasil.htm
- José Antonio Sanahuja (2007)**, "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". Acceso: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/22/6/regionalismo-e-integracion-en-america-latina-balance-y-perspectivas.html>
- Philippe Schmitter (1977)** "Intercambio, poder y lealtad en la integración internacional" *Integración Latinoamericana* n° 10, 1977, pág. 5-28
- Dusan Sidjanski – Ural Ayberk (1987)** "Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires" *Revue d'Intégration Européenne*, vol. X, n° 2, pág. 173-201.
- Panayotis Soldatos (1974)** "La sociologie de l'intégration internationale: essai de bilan critique" *Etudes Internationales*, vol. V, n° 3, pág. 635-655.

Marcel Vaillant (2007) “Convergencias y divergencias en la integración sudamericana”
CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, 77 páginas. Acceso:
[http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/14312/1/O2-Vaillant CEPAL--
_Convergencias divergencias integracion sudamericana.pdf](http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/14312/1/O2-Vaillant_CEPAL--_Convergencias_divergencias_integracion_sudamericana.pdf)

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales