

# Uruguay y la región: en busca de un nuevo paradigma para insertarse en un mundo global\*

Carlos Gianelli\*\*

## REFLEXIONES INICIALES

En el pasado generalmente se tomaban poco en cuenta las variables externas. Esto fue particularmente claro en el período de la industrialización caracterizado por el desarrollo hacia adentro, que perduró hasta fines de la década del sesenta del siglo xx. La inserción externa del Uruguay era muy limitada y se daba en un mundo sumamente estructurado y administrado por el Estado nación. El Uruguay era uno más en ese sistema internacional basado en principios y reglas claramente determinadas por el orden que se estableció después de la segunda guerra mundial por las potencias vencedoras del conflicto. En ese contexto nos iba bien o mal en relación directa con cómo se manejaran las variables internas que, en realidad, eran las que contaban. En el ámbito político, los países tendían a encerrarse en sí mismos y su lucha más importante era para ser reconocidos como entidades independientes en el concierto internacional y en la propia región. Para reafirmar la nación había que diferenciarse del resto de los países. Eso era lo que nos daba la identidad, y la aspiración era lograr el desarrollo económico y social basado principalmente

---

\*\* Abogado. Máster en Ciencias Sociales. Diplomático de carrera. Colaborador de Cuadernos del CLAEH.  
✉ [cgianelli@uruwashi.org](mailto:cgianelli@uruwashi.org)

\* Las opiniones expresadas en este trabajo no comprometen en nada las posiciones oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, del cual el autor es funcionario. Artículo escrito en diciembre de 2008.

en nuestro propio esfuerzo. Era un mundo en donde el Estado nación era actor indiscutido en el concierto internacional.

Sin embargo, las cosas en el siglo XXI vienen cambiando aceleradamente y la suerte de los países ya no depende solamente de diferenciarse de los otros. Las nuevas tendencias en el mundo están haciendo cambiar esa perspectiva tradicional para sustituirla por otra que refleje más adecuadamente las tendencias globales que comienzan a predominar en el mundo y que permita a los países —en particular a los chicos— integrarse mejor en él. En función de ello, resulta fundamental establecer claramente la vinculación del ámbito nacional con el mundo como una entidad global y con la región como un espacio de desarrollo compartido.

El proceso de globalización comienza a separar cada vez más dos niveles de actuación: uno internacional, que va más allá de las fronteras, y uno global, que las ignora. De estos niveles diferentes se derivan dos agendas de temas, los que nuestros espacios nacionales tienen cada vez más dificultades para manejar aislados, debido a la complejidad y extensión que ellos han adquirido. Asimismo, estos niveles distintos de funcionamiento del sistema mundial impactan de manera decisiva en los principios tradicionales de política exterior y hacen temblar el viejo sistema de relacionamiento externo. Estos cambios también tienen gran incidencia en el nivel regional y están modificando muchos parámetros en los que se basa nuestra integración regional.

En primer término, cuando se considera la inserción externa se debe valorizar adecuadamente el proceso de notable transformación que se viene dando en el mundo como consecuencia de la revolución tecnológica de los medios de comunicación y se debe analizar cómo este fenómeno viene incidiendo en el interrelacionamiento entre las naciones y en la capacidad de manejo autónomo de muchos temas por el Estado nación.

En segundo lugar, no se debe seguir concibiendo el proceso de integración regional como un instrumento de la profundización de la liberalización económica y la apertura interna, sino que debe considerarse como un proceso político dirigido a lograr objetivos más amplios de desarrollo económico y social, teniendo como referencia no solo el ámbito regional sino también el global.

En tercer lugar, la regionalización de ser concebida como un espacio de cooperación comercial con un grupo de países para ampliar sus mercados nacionales, debería ser vista como un instrumento de desarrollo conjunto de un grupo de países que manejan en forma comunitaria una serie de políticas y mecanismos conjuntos, para ganar competitividad en el mundo global y poder de esa manera negociar en mejores condiciones con otros bloques o actores que el nuevo sistema mundial viene creando.

Y por último, como consecuencia de lo señalado antes, se comienza a redefinir el concepto de soberanía. En la integración regional, esta ya no se concibe como totalmente irrestricta sino que aparece como un concepto limitado a la preservación de valores y dimensiones que hacen al contexto regional o global. En Europa es donde ha progresado más esta nueva concepción, que hoy es la base de la integración profunda en ese continente.

La Unión Europea —sobre todo, a partir de Maastricht— ha creado un nuevo modelo de gobierno colectivo basado en el principio de la supranacionalidad pero respetando la individualidad de los países miembros. La Comisión Europea concentra gran parte de

los temas económicos y comerciales que antes eran del patrimonio exclusivo de los países, existiendo una importante delegación de soberanía de estos a la entidad supranacional. Quizás lo más trascendente de este proceso es que ambos ámbitos conviven armónicamente y se apoyan recíprocamente. El Parlamento Europeo a su vez permite a las estructuras nacionales y subnacionales tener representación en su sede en Estrasburgo así como los organismos jurisdiccionales de Luxemburgo habilitan la solución de los conflictos con procedimientos ágiles y con decisiones de cumplimiento obligatorio.

También en otras regiones la integración —aunque menos profunda que en Europa— viene ganando espacios importantes. En Asia la ASEAN, el establecimiento de la Unión Africana en ese continente y la creación de un mercado común en el Medio Oriente bajo los auspicios del Consejo para la Cooperación de los países del Golfo son todos ejemplos de cómo el mundo se empieza a organizar en bloques regionales.

El Mercosur fue creado con el propósito de construir algo similar en el sur de América, pero lamentablemente surgió cuando el mundo había comenzado a cambiar aceleradamente a principios de los años noventa y pocos hubieran imaginado la profunda crisis que sus países socios habrían de vivir años después. Luego de la crisis se intentó expandirlo cuando fue evidente sus dificultades para profundizarlo, pero en realidad casi se inmovilizó y no desarrolló los mecanismos que estaban destinados a lanzarlo al mundo como un modelo alternativo. De todas formas creemos que es importante conceptualmente distinguir el tema de la integración —que en el caso de Uruguay tiene origen constitucional— del Mercosur, que es un instrumento para impulsar la integración. Esta seguirá siendo un principio central de nuestra política exterior, aunque el Mercosur no pueda cumplir con los objetivos centrales diseñados hace ya casi veinte años.

En América del Sur, por ejemplo, se comienza a desarrollar una institucionalidad diferente, buscando establecer un nuevo sistema sudamericano más amplio y menos profundo que el Mercosur, y con instituciones más flexibles que las creadas hace unos años en el Cono Sur, pero con el objetivo claro de dar respuesta a los fenómenos internacionales en forma coordinada a nivel de todo el espacio de la región. El establecimiento de la UNASUR como foro político de coordinación, la iniciativa de Brasil en materia de seguridad regional del Consejo de Defensa Sudamericano y el establecimiento del Banco del Sur, unido a la participación como asociado al Mercosur de todo el espacio sudamericano, podría ser el engendro de un sistema nuevo destinado a llenar un vacío institucional en la región en el ámbito político, de la seguridad, financiero y del comercio.

Este nuevo espacio no está dirigido a sustituir al Mercosur. Es un esquema complementario, pues por ahora el Mercosur sigue canalizando y administrando los intercambios en la subregión y seguirá haciéndolo mientras no se lo sustituya por otro mecanismo diferente. Quizás lo novedoso ha sido el crecimiento de una fuerte alianza bilateral entre Argentina y Brasil a su interior, pero ello en nuestra opinión se procuró para dar respuesta a fenómenos globales, más que un intento de erosionar las bases del Mercosur. Pero paradójicamente esa alianza política es decisiva en la conformación de ese naciente polo sudamericano, aunque posiblemente debilite al Mercosur en los que fueron sus objetivos iniciales de creación de un mercado común.

Y el tercer nivel que aparece es una coordinación aun más amplia y menos estructurada que el espacio sudamericano, donde están también México, Centroamérica y el Caribe (incluida Cuba) y su ámbito coincide con el del Grupo de Río. Este tercer nivel más amplio de coordinación también ha sido impulsado por Brasil y tuvo su bautismo en Bahía (Brasil), a fines del año 2008, con una cumbre en la que participaron prácticamente todos los presidentes de Latinoamérica y el Caribe, pero no fueron invitados ni Estados Unidos ni Canadá. Con ellos nos seguiremos relacionando en el cuarto nivel, mucho más amplio y laxo que los tres anteriores y que tiene su expresión en la OEA y las Cumbres de las Américas.

Quizás en algunos años se pueda constituir en América Latina un nuevo espacio regional de funcionamiento efectivo y que sintetice varios procesos de integración con orígenes distintos, que en definitiva sea más realista que el que soñamos a imagen y semejanza de Europa a principios de los noventa. Sin embargo, por ahora seguirán conviviendo los mecanismos que fueron creados en las distintas regiones en esa época, aunque hay una clara tendencia a su convergencia, y ese será el gran desafío que nuestra región tendrá por delante en los años que vienen y los escenarios que también tendrán nuestros diplomáticos para actuar.

De manera que el Uruguay ya no solo tendría que atender al Mercosur como su espacio exclusivo de integración regional sino que debería prepararse para actuar también en un ámbito más amplio de cooperación a nivel de todo el continente sudamericano y otro de coordinación a nivel de toda la región latinoamericana y del Caribe. Este nuevo ámbito que recién se está abriendo —en caso de concretarse— permitiría una mayor flexibilidad para desarrollar nuevos acuerdos de integración a nivel regional —aparte de los compromisos ya contraídos dentro del Mercosur— con países con los que hemos incrementado nuestra relación en los últimos años como México, Chile y Venezuela.

Y finalmente, en cuanto al relacionamiento fuera de la región, mientras no se logre establecer una unión aduanera perfecta, el país debería recuperar su capacidad autónoma para buscar entendimientos bilaterales, de acuerdo con su conveniencia e interés nacional, aprovechando los acuerdos que otros socios tienen en otras partes del planeta o directamente con nuestros principales socios comerciales extrarregionales como son Estados Unidos, la Unión Europea, China y Rusia.

## **EN BUSCA DE UNA DIPLOMACIA MODERNA**

Reconstituir la política exterior del país sobre otras bases institucionales que las que tuvimos en los últimos años no es una tarea fácil. Ha sido demasiada la carga emotiva en torno a este tema, pero es imprescindible comenzar la ardua tarea de adecuarnos a los cambios notables ocurridos en el mundo internacional desde la caída del muro de Berlín, y que vienen transformando desde la raíz las estructuras que predominaron en el siglo pasado. Esta tarea debe tener como criterios orientadores no solo los principios clásicos que derivan del derecho internacional público sino también otros que impone la globalización en curso, relacionados con temas como los derechos humanos, la preservación del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales o la lucha contra la pobreza.

El instrumento que ejecuta la política exterior y que tiene la tarea central en la elaboración de pautas que nos lleven a insertarnos en el nuevo sistema internacional y global es la diplomacia. No es posible abordar esta tarea si no tenemos el mecanismo apropiado para dar respuesta a los desafíos que el mundo moderno nos está imponiendo.

Sin duda la actual cancillería uruguaya está basada en una estructura que fue diseñada teniendo como telón de fondo la guerra fría en el ámbito mundial, y en una política bilateral y pendular aprovechando la rivalidad argentina-brasilera del último siglo en la región. Hoy es necesario que actúe en un mundo global y no bipolar, en una región integrada y comunitaria y no confrontada por conflictos bilaterales, y debe ser orientada por una política económica y comercial que vaya más allá de los simples dictados del mercado, el que está seriamente cuestionado después de la crisis hipotecaria en la primera potencia mundial ocurrida a fines del año 2008.

Los académicos ingleses son quienes han estudiado más a fondo los cambios que se vienen registrando en la diplomacia como consecuencia de los enormes avances tecnológicos en el mundo, y en particular desde la Universidad de Oxford es que se ha contribuido más a elaborar las pautas centrales que caracterizan a la nueva diplomacia, diferenciándola de la clásica. En especial, el catedrático Brian White hace una excelente contribución al destacar las diferencias que existen en el concepto de diplomacia, ya sea si se lo analiza en términos de política mundial o de política exterior. En el primer nivel, se entiende la diplomacia como un proceso de comunicación entre los actores internacionales que busca, a través de la negociación, la resolución de conflictos de todo tipo. En cambio, el concepto de diplomacia en política exterior está referido a la utilización de instrumentos diplomáticos asociados con otros de diversa índole, que en definitiva permitan al actor internacional cumplir con los objetivos previamente diseñados en política exterior (Baylis y Smith, 2001).

Tradicionalmente la perspectiva más común para interpretar la política mundial partía desde la óptica de los Estados y los gobiernos, los únicos actores del sistema internacional clásico. Hoy en día esa perspectiva se considera muy restrictiva pues deja afuera una enorme cantidad de actores nuevos, que son los que le dan vida al proceso de globalización mundial. Por ello la diplomacia ya no debe solo ser visualizada como un instrumento, pues desde ese punto de vista solo se tienen en cuenta las acciones de otros gobiernos. Hoy en día se debe ver la diplomacia también como una actividad fundamental dirigida a impulsar acciones destinadas a insertarse en un proceso mundial global. Ese es el primer elemento importante que diferencia la diplomacia clásica de una nueva diplomacia que tenga como marco de referencia no solamente al Estado nación sino también al mundo considerado como un todo.

En la estructura tradicional de la diplomacia, donde son los gobiernos y los Estados los que representan exclusivamente al país a través de una red de embajadas en el exterior, hay elementos que comienzan a cambiar. Desde hace ya tiempo los organismos internacionales también desarrollan su propia diplomacia; las empresas transnacionales y los organismos no gubernamentales están creando sus propias organizaciones globales que cada día actúan de forma más independiente de los Estados y los organismos regionales de integración también van creando sus propias estructuras supranacionales de negociación y representación que actúan de manera paralela a la de los Estados.

Lógicamente los Estados siguen negociando bilateralmente entre ellos, pero la concentración de la negociación en el ámbito regional, sumada a la de los organismos internacionales, fortalece cada vez más el proceso de negociación multilateral que se va imponiendo de a poco a la clásica diplomacia bilateral. Esta tendencia a su vez va creando condiciones de negociación más transparentes que en el proceso bilateral, lo que permite que el público pueda seguir mejor las negociaciones que afectan sus intereses, y además sectores organizados de la sociedad civil buscan también participar e incidir en la toma de decisiones sobre aspectos claves que los afectan. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) contribuyen también a que el proceso de negociación sea más amplio y abierto.

Creemos que el mundo comienza a organizarse cada vez más en torno a instituciones multilaterales, en línea con las tendencias que el proceso de globalización está creando, y probablemente será un grupo de países de dimensiones continentales, organismos no gubernamentales y organismos multilaterales de integración los que predominarán en el futuro en el sistema mundial (The National Intelligence Council, 2008).

Un segundo elemento que diferencia a la diplomacia clásica de la nueva es que los temas de negociación son mucho más especializados que en el pasado. La naturaleza más técnica y compleja de la nueva agenda demanda que los diplomáticos tengan una preparación acorde con la sustancia técnica de temas como el comercial, financiero, de medio ambiente, derechos humanos, comunicaciones, empresariales, logística, turismo, agricultura, etcétera. Si bien la esencia de la función diplomática seguirá siendo la negociación, la complejidad de los temas que hacen hoy a la nueva agenda mundial exige que los negociadores estén cada vez más especializados en los temas prioritarios de la agenda mundial y regional.

Y finalmente, una tercera diferencia que se percibe con el modelo pasado es la participación directa que otros actores —como los empresarios y los políticos— tienen últimamente en el ámbito externo. El diplomático comparte su función con otros actores como consecuencia directa de los nuevos fenómenos derivados de la globalización. Debe apoyarse en ellos cada vez más, pero lógicamente será un elemento eficaz en la tarea diplomática en la medida que pueda orientar a estos otros actores, en función de las prioridades definidas por el gobierno.

Hay también otros espacios en donde la actuación del diplomático es vital, que se derivan de la paulatina evolución de un mundo bilateral a un mundo multilateral, donde los que negocian ya no son solo los Estados sino grandes bloques económicos que se están transformando también en grandes espacios políticos. Es importante comenzar a incrementar la actuación del diplomático en los esquemas multilaterales y no solo concebir la diplomacia bilateral como el ámbito prioritario de su actuación. El entrenamiento que se realice ahora será decisivo para navegar mejor en esos esquemas, que sin duda predominarán en el mundo internacional en algunos años.

Asimismo, la mayoría de las funciones clásicas de la diplomacia vienen cambiando de esencia como consecuencia de las mutaciones profundas que el proceso de globalización está creando en el mundo y es necesario comenzar a adaptarse a las nuevas funciones que comienzan a predominar.

La función clásica de envío de información para la toma de decisiones en materia de política exterior sigue siendo importante, aunque la creciente interconexión creada

por la revolución de los medios de comunicación está cambiando la naturaleza de la información que se debe recoger y enviar desde el exterior. La información obtenida por la vía del contacto personal hoy en día es más importante que la fuente tradicional de recolectar documentos escritos, que en general se pueden encontrar en las miles de páginas web que existen en la red. De acuerdo con lo ya señalado, en la medida que la agenda de temas se ha ampliado notablemente, la información requerida es más especializada y más técnica que antes.

Los informes políticos remitidos desde el exterior solían ser vitales para determinar la orientación a darle a las relaciones bilaterales con el país donde el diplomático está acreditado. Hoy son tan importantes como aquellos, los informes sobre la participación del país receptor en los procesos globales, en los bloques comerciales, las innovaciones tecnológicas, las posturas sobre temas globales, los cambios productivos y las actividades de las grandes empresas que se manejan al margen de los Estados pero que están radicadas en ellos. De manera que las dos funciones mencionadas se van uniendo en los hechos de tal manera que la información más calificada y útil para la toma de decisiones del poder político sea el asesoramiento basado en informaciones de primera mano.

Otra de las funciones clásicas de la diplomacia es la representación exterior del Estado y de la sociedad en su conjunto. Esta es otra función que se va transformando debido al hecho de que hay cada vez más posibilidades de contactos entre los funcionarios estatales entre sí en toda la gama de temas que compone la agenda externa, creándose una especie de proceso intergubernamental, impulsado por diversas agencias nacionales especializadas en temas concretos. Las modernas tecnologías de la comunicación —y en particular el cada vez más difundido uso de Internet y de las videoconferencias— han venido fortaleciendo esas redes de actividades intergubernamentales y no gubernamentales que están reduciendo cada vez más las actividades de representación en el exterior del diplomático. La representación se va limitando poco a poco a lo que se hace cotidianamente por acontecimientos políticos, comerciales o culturales en el Estado receptor, pero en los temas fundamentales para la relación entre los países, la gestión se hace desde las capitales cada vez con más frecuencia.

La función de negociación es quizás la más importante de todas y es también una de las que más cambios viene sufriendo debido al proceso de globalización y a la creación de espacios regionales de integración. Antes estaba ligada a negociaciones impulsadas en todo tipo de cuestiones, dado que el ámbito bilateral era el nivel fundamental de vinculación. En ese sentido, la iniciativa de la embajada era decisiva. Hoy en día, la progresiva concentración de esas funciones en los organismos internacionales multilaterales y en los espacios regionales le han quitado muchas de esas funciones a las embajadas. A medida que se vaya profundizando ese proceso, esta tendencia irá creciendo.

Así entonces, una de las funciones básicas que cumplían nuestras embajadas en el exterior, que era la negociación, se está desplazando a las capitales y concentrando en pocas ciudades, aquellas donde están las sedes de los bloques o de los organismos globales de negociación. Una de las consecuencias más evidentes de ello es la necesidad de reforzar las estructuras nacionales de negociación para poder estar mejor preparados para la tarea que tiene lugar de manera simultánea en innumerables frentes externos en el mundo actual.

La función de los consulados, aparte de las tradicionales de intervención de documentos, comienza a cambiar. Hay dos áreas en que ahora es muy importante su actuación. Por un lado, están destinados a cooperar y asistir a nuestros nacionales en el exterior, impulsar actividades culturales y difundir las manifestaciones más importantes de la sociedad uruguaya en aquellos lugares del mundo donde están concentradas las colonias más importantes de emigrantes y, por otro lado, se deben transformar en verdaderas agregadurías comerciales y en particular en las ciudades que son más importantes y dinámicas que las capitales de sus países, como son el caso de San Pablo, Miami, Shangai, Toronto, Sydney, Barcelona o Milán.

Y finalmente la promoción comercial, que tradicionalmente se hacía a través de agregadurías comerciales que no dependían de la Cancillería, es hoy en día una de las funciones de mayor relevancia que nuestras representaciones en el exterior deben cumplir, a tal punto que habitualmente ellas son evaluadas por el resultado que obtienen en ese campo. La creación de un instrumento central de promoción comercial, que concentre todos los esfuerzos en una sola agencia que maximice los esfuerzos disgregados que hoy se hacen en más de veinte organismos públicos y privados, es una precondition para la tarea ordenada y eficiente que puedan realizar nuestras representaciones en el exterior en el campo comercial. Detrás de este esfuerzo debe estar no solamente el gobierno, sino también el sector privado, que será el principal beneficiario de la concentración de actividades en esta área.

Los países que han sido exitosos en los últimos años en el contexto de la globalización han adoptado criterios modernos de organización de las cancillerías a fin de enfrentar con mejores posibilidades los desafíos que el mundo de hoy va creando. Las cancillerías para cumplir adecuadamente sus funciones deben tener en cuenta no solo los profundos cambios del mundo posterior a la caída del muro de Berlín, sino convertirse también en instrumentos al servicio del desarrollo económico y social del país.

En lo que sigue trataremos de los temas que en nuestra opinión son los elementos centrales que justifican el diseño de una diplomacia nueva destinada a impulsar una política exterior que permita insertar al país en el nuevo mundo globalizado, y en una región en donde sus actores también comienzan a adaptarse rápidamente al mundo global.

## **LA GLOBALIZACION ESTÁ CREANDO UN NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL**

La característica cardinal del mundo en que vivimos es que los actores principales del sistema económico mundial —y en particular las empresas transnacionales— ya no operan teniendo en cuenta los espacios nacionales sino que operan con estrategias globales y mirando al mundo como una sola unidad, lo que significa que las fronteras que dividen a los países ya no son para ellos un límite para su funcionamiento. Esta es una realidad que hay que tener en cuenta a la hora de definir nuevas políticas para insertarse en el ámbito internacional.

Con los Estados pasa lo mismo: cada vez compiten menos entre sí como entidades autónomas. Su competencia se traslada al ámbito global —más allá de las fronteras nacionales— y utilizan los grandes espacios regionales para situarse mejor y permi-



tir a sus empresas transnacionales actuar más eficientemente en ese mundo casi sin fronteras. Por eso es bueno comenzar por analizar los cambios que ese fenómeno ha creado en el mundo de hoy, para interpretar correctamente los acontecimientos en nuestros cada vez más chicos espacios nacionales y determinar cuáles son las mejores opciones para administrar la pequeñez en un mundo de gigantes. La tesis central de este trabajo es que la mejor opción para movernos en este mundo globalizado es unirnos a un espacio lo suficientemente grande como para poder competir en el mercado mundial con mayores posibilidades.

Son miles las definiciones que se han dado sobre el fenómeno de la globalización, pero nos vamos a limitar a mencionar dos que captan muy bien las diferencias entre la globalización actual de otras que ya existieron en épocas pasadas. Una la ofrece Jan Harte Scholte: «Son procesos en los cuales las relaciones sociales comienzan a desvincularse del territorio de tal manera que los seres humanos interactúan en el mundo como un lugar único» (Baylis y Smith, 2001). Esta definición diferencia este proceso de los fenómenos internacionales que separan lo nacional de lo que no es nacional. Ya no solamente es un mundo dividido en Estados naciones, sino que también es un todo casi sin fronteras. Trasladado lo anterior a la dimensión externa se puede decir que por primera vez existe desde la época feudal una esfera de interacción diferenciada de la actividad de los Estados. La otra definición que citaremos pone el énfasis en consideraciones económicas y es la que nos proporciona Joseph Stiglitz: «Integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costos de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras» (Stiglitz, 2003). Esta definición pone el acento en los fenómenos transnacionales que están haciendo del mundo un solo espacio económico, elemento que lo distingue sin duda de otros tipos de globalización que existieron en el pasado.

Lo novedoso en el mundo actual es que junto a ese proceso clásico de internacionalización, donde el Estado nación tiene el rol central, aparece el fenómeno de la globalización donde el Estado comparte esa función con otro tipo de actores. En los vínculos internacionales,

la gente necesita cruzar distancias considerables en intervalos comparativamente largos (comercio de un producto, por ejemplo), mientras que en las conexiones globales (redes de satélites) son instantáneas y la distancia no importa. La globalización produce fenómenos que se pueden extender por toda la tierra al mismo tiempo (Baylis y Smith, 2001).

El sistema internacional, que siempre estuvo caracterizado por las divisiones nacionales, es hasta ahora el que establece la organización de las instituciones de los países en general. Las cancillerías, los organismos internacionales y otros instrumentos de relacionamiento externos clásicos del mundo postWestfalia, como los tratados y los convenios internacionales, tienen como referencia el Estado nación. Sin embargo, hoy el fenómeno de la globalización está creando una dimensión de interrelación que amenaza con cambiar drásticamente lo anterior y cada día crece más la necesidad de adaptar las políticas e instrumentos nacionales y regionales a ese fenómeno que es el que caracteriza definitivamente al mundo del siglo XXI.

La globalización se manifiesta a través de elementos que ya los Estados controlan con mucha dificultad debido a que las regulaciones son cada vez más difíciles de aplicar por la naturaleza transnacional de las actividades de las grandes empresas. Los mercados de capitales han desarrollado mecanismos muy eficientes para su libre tránsito por el mundo, como son los depósitos, préstamos, transferencias de fondos o bonos transnacionales.

Las transacciones comerciales *online* son cada vez más frecuentes en todos los ámbitos y el comercio electrónico está transformando poco a poco las reglas tradicionales en que se basaba el comercio, y este tipo de transacciones —al menos por ahora— no tiene barreras. Basta tener una computadora al alcance de la mano para acceder a ese mercado virtual que cada día crece más en correlación directa con la imaginación de los que elaboran los sitios y portales y de los gustos de los consumidores que navegan en la World Wide Web (www).

¿Por qué las grandes empresas transnacionales buscan actuar en el mundo global? Según George S. Yip, en primer lugar, por el hecho de que el regionalismo, como reacción al proceso de globalización, ha creado grandes espacios económicos más amplios que sus Estados miembros, y dentro de los cuales se vienen reduciendo aceleradamente las trabas al comercio de bienes y servicios. En ellos se establecen regulaciones e incentivos destinados a promocionar la radicación de esas empresas dentro de sus límites geográficos, creando mejores condiciones para la libre circulación de sus productos o de sus servicios. En segundo lugar, porque los cambios tecnológicos han incrementado la rapidez de las comunicaciones y han disminuido los costos del transporte, y han generado como consecuencia que las actividades comerciales se expandieran a nivel planetario utilizando como vehículo las redes globales, que permiten que industrias radicadas en diferentes países se vinculen cada vez más entre sí, y sean al mismo tiempo menos dependientes de las regulaciones estatales. Y en tercer lugar, todo lo anterior va acompañado por un esfuerzo constante de reducción de costos, que busca radicar sus actividades en áreas del mundo donde la mano de obra es más barata, trata de incrementar sus economías de escala y flexibiliza constantemente los procesos productivos a través de la introducción permanente de innovaciones tecnológicas, que sustituyen paulatinamente el viejo modelo de producción taylorista que caracterizo a la industria del siglo xx por uno más flexible (Yip, 1997).

La consecuencia inmediata de todo lo mencionado es que se produzca un cambio de perspectiva y se elaboren nuevas estrategias de desarrollo para poder administrar mejor ese complejo proceso internacional y global a la vez, partiendo de un enfoque cada más pragmático y realista, como lo destaca con enorme precisión en sus escritos Joseph Stiglitz (2003).

Otros autores con marcos teóricos opuestos como Manuel Castells (Castells y Henderson, 1987) y Daniel Bell (1974), coinciden en poner de relieve las características más novedosas de esta nueva dimensión del desarrollo. La primera tiene que ver con el pasaje de la producción de bienes a una economía de servicios o de bienes con un componente cada vez mayor de servicios. La segunda se relaciona con la distribución laboral, en la que resalta cada vez más la preeminencia de técnicos y profesionales, los que progresivamente se van involucrando en el proceso político también. La tercera

característica —y la principal de este nuevo proceso— es el conocimiento como fuente de innovación y de transformación de la estructura clásica de la sociedad internacional.

Pero resulta paradójico que, a pesar de ese proceso incontenible de cambios que tienden cada más a la concentración de las actividades económicas que viene caracterizando al mundo actual y que lo generan actores de grandes dimensiones, el sistema político mundial está cada vez más fragmentado. En la actualidad existen casi doscientos Estados independientes que preservan sus diferencias culturales, étnicas y religiosas y defienden sus intereses particulares cada vez con más agresividad en la escena mundial.

Esa contradicción del nuevo modelo de desarrollo está creando un sistema donde la gente se ve afectada permanentemente —como consecuencia de las tecnologías nuevas de la comunicación— por decisiones que se toman a gran distancia de donde se desarrollan sus actividades. Esta contradicción profunda que enfrenta a los valores globales con los valores locales es una de las características más notorias de los tiempos modernos. Samuel Huntington (2002) ha descrito con lucidez este fenómeno, tomando como ejemplo la guerra de hace unos años en la ex Yugoslavia, donde estuvieron enfrentados ferozmente cuestiones de naturaleza económica global y cuestiones de naturaleza religiosa, étnica y de nacionalismos ancestrales.

Nuestro país tiene el gran desafío de incorporar en su agenda externa esos temas que serán los que dominarán las negociaciones multilaterales por muchos años y que comprenden asuntos nuevos, más complejos y técnicos, y que en muchos casos son sumamente polémicos, pues son considerados benéficos o perjudiciales, según desde el sector de la sociedad que se los analice. Corresponde entonces a la diplomacia administrar estas tensiones y elaborar las propuestas que equilibren los intereses en pugna.

Cada vez más la agenda internacional estará condicionada por la necesidad de establecer regulaciones para todos los temas nuevos derivados de la revolución tecnológica de las comunicaciones, como por ejemplo la utilización de Internet, del comercio electrónico, de la telefonía móvil o de los satélites digitales u otro tipo de medios electrónicos. A ello se agregan temas como la administración de la nueva dimensión de los mercados financieros y de capitales; la revolución industrial que ha generado la automatización y la robótica que ha transformado la esencia de la producción como por ejemplo en los sectores de la microelectrónica y el automotriz; la revolución de la agricultura que ha generado la biotecnología y la aparición masiva de productos genéticamente manipulados que están cambiando de raíz las bases tradicionales de este sector de la economía y los nuevos desafíos que está creando el tema del deterioro del medio ambiente con el calentamiento global, la destrucción de la capa de ozono y la diversidad biológica (Kennedy, 1997).

Las ONG han venido también haciendo enormes contribuciones en aquellos temas que han desbordado las fronteras y que son más globales que internacionales. Han sido decisivas en las conferencias mundiales que organizan las Naciones Unidas y de las cuales se han derivado muchas pautas generales de enorme trascendencia en temas como población, protección de los sectores más débiles de la sociedad o calentamiento global. Lógicamente no todas tienen fines elevados, sino que hay que saber distinguir las que contribuyen a esclarecer los grandes temas del desarrollo y aquellas que defienden en forma encubierta los intereses de los grandes emporios corporativos (Ocampo, 2001).

La aparición de una jurisdicción universal en materia de derechos humanos con la creación de la Corte de Derecho Penal Internacional con sede en La Haya, y el previo establecimiento en el contexto de las Naciones Unidas de los tribunales especiales para juzgar los crímenes de guerra en la ex Yugoslavia y en Ruanda, introduce una nueva y desconocida dimensión en la agenda global. La creación de estos foros tiene una relevancia notable pues con ellos se establece por primera vez una jurisdicción universal en la que los individuos pueden ser actores y ya no los Estados exclusivamente. Esto marca una novedad en el derecho internacional. También los modernos tratados de asistencia y protección de las inversiones que establecen procedimientos de solución de controversias que les permiten a las empresas o los empresarios ir contra el Estado cuando no se cumpla con lo preestablecido, es un avance en el mismo sentido que el destacado en el campo de los derechos humanos. Comienza a abrirse paso una nueva dimensión en el derecho internacional donde los actores privados son también sujetos activos al mismo nivel que el Estado.

Paralelamente con los cambios de la agenda mundial, vemos que los actores que se ven envueltos en las negociaciones de esos temas, también se están transformando. Aparte de los países desarrollados que tradicionalmente han dominado las relaciones internacionales desde la segunda guerra mundial, aparecen otros actores nuevos, que van desde mecanismos supranacionales como los establecidos por la Unión Europea hasta Estados de dimensiones continentales como África del Sur, India, Brasil, Rusia o China. Como se ve entonces, la agenda universal es cada vez más amplia y compleja, mientras que los actores que la negocian son cada vez menos, más estructurados y más poderosos.

Se viene discutiendo mucho, y con razón, si estamos viviendo el fin del sistema creado por el Tratado de Westfalia de 1648, que ha dominado las relaciones internacionales por tres siglos y medio, y cuyos ejes de funcionamiento son la independencia y la soberanía del Estado nación y el sistema de equilibrio de las naciones en el ámbito internacional. Cada día se duda menos de que la sociedad de la información está poniendo en jaque los fundamentos sobre los que se basa la estructura de la organización de las naciones en la que crecimos y a la cual las Naciones Unidas representó durante gran parte del siglo pasado. Sin duda que no es el fin de la historia como declaró alegremente Francis Fukuyama, como tampoco es previsible a corto plazo el fin del Estado nación y su sustitución por estados regionales, como lo ha proclamado el empresario japonés Kenische Omahe en su famoso libro *El fin del Estado nación* o la creación de estados continentales como pronostica Henry Kissinger en su libro *La diplomacia*. Pero lo que sí está cambiando son muchos de los conceptos que fueron los pilares sobre los que se basó el sistema internacional clásico.

El concepto clásico de la soberanía nacional comienza a transformarse lentamente al no ser ya más exclusivamente internacional el sistema mundial y al tener los Estados que compartir muchas áreas con nuevos actores externos. En el nivel global es el imperio de los hechos que lo cambia, pues hay fenómenos económicos modernos que van más allá de los límites de los países y estos, por más que quieran, no lo pueden evitar. Ya no es más un tema de soberanía sino más bien de imposibilidad de ejercerla. En cambio, en el nivel regional son los países que por propia voluntad ceden parte de su soberanía

a una entidad comunitaria mayor en el corto plazo, para no quedar tan expuestos frente a los fenómenos globales que son característicos de este nuevo proceso.

Creemos que la regionalización es de las pocas defensas eficientes que los países pequeños tenemos para sobrevivir en forma diferenciada dentro del nuevo espacio global y si el precio que se debe pagar para lograrlo es delegar algo de nuestra soberanía en un espacio más grande como la región, estamos de acuerdo en pagarlo en la medida que no se vea erosionada la independencia nacional, pues la toma de decisiones deberá seguir en manos de los Estados que componen el esquema regional, como sucede en Europa actualmente. De lo contrario, la delegación de soberanía sería meramente una disolución en espacios más grandes. Pero en un esquema como el descrito, la región oficia como una especie de escudo político a fin de protegernos frente a las tentaciones de intervenciones e interferencias en los espacios nacionales, a veces con argumentos de carácter humanitario, otras por medio de bloqueos económicos y otras directamente por medio de la fuerza militar, como si el mundo ya fuera un solo espacio sin fronteras administrado, a falta de un gobierno mundial, por los países más poderosos del planeta.

Son muchos y variados los temas que hoy están arriba de las principales mesas de negociación del mundo y de la región. El gran desafío para los países chicos como el nuestro es privilegiar adecuadamente los temas que nos afectan en nuestra capacidad de desarrollarnos y concentrar en ellos los mayores esfuerzos de los instrumentos de inserción externa del país.

En definitiva, habría que comenzar a buscar de manera firme la forma de perfeccionar los esquemas de integración creados al calor de la regionalización de los años noventa, como forma de generar un marco adecuado para el desarrollo de nuestro país en condiciones más propicias que las actuales.

## **UN MODELO DE INTEGRACIÓN AGOTADO Y UNA NUEVA ALTERNATIVA**

Muchos autores han señalado con preocupación el hecho notorio del deterioro de los mecanismos nacionales competentes en materia de desarrollo económico y social creados anteriormente a la aparición del proceso de globalización actual. Debido a lo anterior es que adquiere relevancia «la necesidad de sustituir esa debilidad institucional doméstica con la creación de instituciones fuertes y coherentes a nivel regional», como lo reclama Ocampo (2001).

Este autor describe con precisión el tipo de esquema internacional futuro que deberíamos propiciar en beneficio de nuestro desarrollo:

Un sistema internacional que dependa de unas pocas instituciones de alcance mundial será menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales y la posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejoraría si participaran activamente en los esquemas regionales; de hecho estos esquemas pueden ofrecer un grado de autonomía y de apoyo mutuo que los países no podrán alcanzar de forma aislada. Por consiguiente, el orden internacional debe ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de instituciones regionales fuertes, respetuosas de un orden

global basado en reglas claras. [...] Efectivamente, las instituciones regionales pueden ser el mejor conducto para llevar a cabo el proceso de estructurar gradualmente un mejor orden internacional (Ocampo, 2001).

El objetivo en todos los casos es el perseguir mayores niveles de competitividad, a fin de navegar mejor dentro de la globalización, aunque las características de los procesos vigentes en la actualidad son distintas.

En ese sentido, hoy en día se pueden distinguir tres modelos de cooperación o integración regional. El más completo y profundo ha sido el de la Unión Europea, que ha constituido un gran aparato político, donde el elemento comercial —que originalmente fue el que predominó— ha quedado subsumido en un gran esquema de supranacionalidad que representa a toda la comunidad en los más diversos temas que se puedan imaginar. Los Estados individuales subsisten ocupándose de todo lo que no han delegado al aparato comunitario, que son por ahora muchas cosas.

El otro modelo es el del NAFTA, que ha establecido una normativa común para los tres países miembros y que tiene una base exclusivamente comercial. Conjuntamente con dicha normativa rigen dos acuerdos subsidiarios en materia de medio ambiente y normas laborales. Paralelamente a esa normativa común para los temas específicos, se estableció un esquema de liberalización comercial bilateral por pares de países. Además, los socios mantienen su autonomía en materia de políticas económicas y comerciales y no existe un órgano político con características supranacionales como en el caso de Europa.

Y el último modelo es el asiático, que es el más informal de todos y que casi no está estructurado institucionalmente. Se basa en áreas de cooperación que comprenden zonas industriales, parques tecnológicos y zonas francas, para procesar exportaciones y explotar complementariedades entre regiones vecinas entre distintos países y también con el objetivo final de ganar competitividad en su inserción internacional. La manifestación más eficiente de ese modelo son los triángulos de crecimiento. Son zonas que están orientadas a la exportación y que pueden ser instaladas a bajos costos y rápidamente. Los ejemplos más notorios son la Gran China (China continental del Sur, Taiwán, Macao y Hong Kong), el Gran Mekong (Camboya, Laos, Tailandia, Vietnam y la provincia de Yunan, de China) y el noreste de Asia (Japón, Norte y Sur de Corea, noreste chino y este de Rusia). Estos *triángulos de crecimiento* son instalados en países cuyas condiciones geográficas permiten una mayor interacción entre zonas de distintos países que a la vez están lejos de los centros de poder de cada uno de ellos (Gamble y Payne, 1996).

En el caso del Mercosur se trató de progresar en la integración asimilando el modelo europeo, pero resistiendo desde el primer momento encuadrarlo dentro de un sistema institucional fuerte, y hubo gran oposición a crear órganos supranacionales. Es curioso que en Europa, con muchas más diversidades de todo tipo, no se ha tomado la pérdida de soberanía con el dramatismo que se ha tomado en Latinoamérica, como sostiene Wolf Grabendorff. El mismo autor además aclara que en realidad la supranacionalidad en los mecanismos de integración no implica una disminución de soberanía sino una redefinición de ella, en donde lo novedoso es que « el todo es mayor que la suma de las partes y ello hace que se amplifique su capacidad de competencia » (Grabendorff, 1993). Hoy nos resulta claro que sin un consenso político que acepte la transferencia de parte de

la soberanía de muchos temas que antes eran del manejo exclusivo del país, no se podrá progresar en el camino de la integración profunda, que es la que mayores beneficios trae a los países pequeños en el actual proceso de globalización. Daniel Chudnovsky y José María Fanelli (2002) pusieron hace unos años de relieve argumentos muy sólidos para fundamentar la necesidad de una profundización del proceso de integración del Mercosur y aportan muchos ejemplos para resaltar el hecho de que actuar en un proceso regional profundo no implica necesariamente disolverse dentro de él.

Sandro Sideri —un académico italiano muy reputado en Europa— ha señalado con suma claridad las ventajas que tiene el regionalismo profundo para los países pequeños y medianos, para evitar la desintegración nacional y para poder competir mejor en el mundo global:

El regionalismo también es funcional a los países pequeños y medianos, los que habitualmente se sienten más cómodos en este tipo de esquemas, pues por ser sus dimensiones más pequeñas y porque sus economías son menos sofisticadas, tienen mayor capacidad para unirse, utilizar servicios en forma colectiva así como afrontar mayores riesgos, y una mayor capacidad para adaptarse a los cambios que las grandes compañías están siempre promoviendo (Sideri, 1996).

El proyecto de construir un modelo de integración regional, sustentado en un nuevo consenso para impulsar el desarrollo económico y social en la región, ha estado por más de tres lustros ligado a la esperanza de una profundización del Mercosur, pues este había sido ideado para dar respuesta a los fenómenos que vienen reestructurando al mundo actual, como se reconoce en el preámbulo de su tratado constitutivo.

En ese sentido, el Mercosur se destacó claramente en relación con otros mecanismos de integración regional que aún subsisten y que fueron creados para dar respuesta a fenómenos que ya han pasado y para épocas donde las cosas funcionaban de manera diferente. La ALADI fue creada por la necesidad de impulsar una integración regional entre socios con modelos de desarrollo hacia adentro, que buscaban sustituir importaciones para dar impulso a sus procesos de industrialización, y fue en su momento un buen vehículo para extender el ámbito de las empresas locales al nivel regional. Pero este esquema se agotó hacia principios de la década de los ochenta cuando no se pudo lograr consenso en torno a una preferencia arancelaria regional de suficiente entidad que permitiera sentar las bases de una zona de libre comercio efectiva en el ámbito latinoamericano. A partir de ahí sus diferentes miembros comenzaron a desarrollar otras alternativas para insertarse más adecuadamente en el cambiante mundo que cobra impulso a partir de la década de los noventa con el creciente fenómeno de la globalización. México se integra al NAFTA, los países del Cono Sur crean el Mercosur, los países andinos la Comunidad Andina y Chile busca la vía bilateral y firma un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y con otros países de la región y del mundo.

No vamos a hacer en este trabajo una evaluación del funcionamiento del Mercosur desde su creación a la fecha, pero es claro que este ha tenido dos etapas diferentes. Hasta aproximadamente la mitad de los años noventa obtuvo éxitos notorios en materia de liberalización comercial cuadruplicando el comercio regional y duplicándolo con otras regiones. También fue notorio el incremento de las inversiones extranjeras en la

región, lo que sin duda fue consecuencia directa de la creación del bloque, pues antes de su constitución las inversiones externas eran muy menores. También se lograron grados importantes de especialización y complementación industrial, en particular entre la Argentina y Brasil en sectores muy dinámicos como el del acero y la industria automotora. Las empresas ligadas a estos sectores fueron las primeras beneficiarias de la estrategia del Mercosur de establecer facilidades en el ámbito regional para lograr firmas que pudieran competir en el ámbito global (Sánchez Bajo, 2001).

Sin embargo, todos estos logros económico-comerciales se han dado en un marco de baja intensidad institucional. La falta de instituciones fuertes, que anclaran a los países socios a profundas políticas comunitarias, le quitó la fortaleza que esquemas meramente comerciales jamás le pueden otorgar. Thomas A. O'Keefe (2003) —presidente del Mercosur Consulting Group Ltd. con sede en Washington— sostenía hace unos años que «las cifras de creación de comercio son más elocuentes que las frecuentes críticas que se le hacen como organismo que desvía comercio». Sin duda, desde un punto de vista comercial, mecanismos como el Mercosur serán siempre beneficiosos para los países miembros pues canaliza el intenso movimiento regional que históricamente se ha dado en la región, y en particular en la zona más dinámica que comparten Argentina, Brasil y Uruguay en el sur. Sin embargo, cuando se discute si el Mercosur avanza o no, se está pensando no solo en los aspectos comerciales de la integración sino en el proyecto multidimensional que creó el Tratado de Asunción.

Nadie duda a esta altura que los pasos dados hasta la fecha por el Mercosur no fueron suficientes para transformarlo en un instrumento que cumpla realmente con los objetivos perseguidos cuando se fundó. Varias son las medidas que no se han podido instrumentar, como el establecimiento de un tratamiento especial y diferenciado para Uruguay y Paraguay que corrigiera las enormes asimetrías que existen con los países grandes, el perfeccionamiento de la unión aduanera, la elaboración de una estrategia monetaria común que buscara el establecimiento de una moneda única, la adopción de una real política industrial comunitaria, el desarrollo conjunto de proyectos de infraestructura física en las áreas de transporte terrestre y marítimo, energía eléctrica, gas e hidrocarburos y el establecimiento de modalidades de negociación colectiva, a través de la creación de una secretaría técnica, aunque no se estableciera un esquema de supranacionalidad inmediata. Se necesitaba, para poder seguir en el camino de la integración profunda en la región, una institucionalidad más fuerte, como lo reclamaron tantas veces los brasileños Da Motta Silva (2000) y Helio Jaguaribe (2002).

Tampoco se pudo avanzar en la elaboración de un programa de acciones sociales conjuntas en los campos de la educación, cultura y en ciencia y tecnología, lo que resulta fundamental para avanzar de manera simultánea en todos los frentes de la integración, de tal forma de sustituir el enfoque predominantemente mercantil del Mercosur por un enfoque de integración total, tal cual se estableció originalmente en el Tratado de Asunción. Y por último, tampoco se pudo profundizar el mecanismo de solución de controversias incluyendo definitivamente instancias donde el sector privado pueda ir directamente contra el Estado, que es una manera de darle más garantías a los inversores en la región. El Protocolo de Olivos significó un avance en relación con el Tratado de



Brasilía pero aún sigue siendo un mecanismo sumamente pesado y de procedimientos largos y complejos. No cabe duda de que la creación de un tribunal arbitral de funcionamiento independiente de las partes involucradas en la controversia, como existe en la omc y en la Unión Europea, es esencial en cualquier mecanismo de integración que busque un funcionamiento efectivo (García Pelufo, 2004).

No son medidas fáciles de instrumentar pero con el impulso de la voluntad política de los países socios se lo podría ir haciendo en forma gradual. Lamentablemente el proceso perdió su dinamismo alrededor del año 2000, y casi diez años después se puede apreciar que no se avanzó de acuerdo con las expectativas que teníamos al principio cuando su creación y en los años inmediatos a ella. Hoy comienza a llenarse el vacío que se dejó, con otros instrumentos que el futuro dirá si lo colmarán realmente o si se deberán inventar nuevas fórmulas.

## REFLEXIONES FINALES

Es claro que el Uruguay tiene determinadas potencialidades que se podrían aprovechar mejor tomando como referencia a la región, pues el mercado doméstico es demasiado exiguo como para desarrollarlas adecuadamente. Tendrán un impacto extraordinario en el desarrollo en la medida que se utilice su proyección al espacio regional. Por eso, un punto de vital importancia es considerar el tipo de organización productiva que en función de su participación en un espacio mayor le conviene impulsar, de manera de evitar ser absorbidos por las estructuras productivas más poderosas de los países vecinos.

Se podrían citar muchos ejemplos de especialización productiva que tienen como referencia los mercados externos más que el nacional. Pero en realidad se podrán lograr grados importantes de inserción en la medida que se desarrollen productos con mayor valor agregado y más sofisticados, que tengan posibilidades de posicionarse mejor en el mercado regional y que puedan competir con la producción de nuestros vecinos. En todo esquema regional hay una base de cooperación pero también se compete intensamente entre los socios y es por eso que creemos que Uruguay en ese contexto debería tender a la especialización productiva, para participar mejor en el mercado ampliado.

En el ámbito empresarial existen varios instrumentos para desarrollar producciones de tipo flexible. Parecería que el modelo del distrito industrial es el que se adaptaría mejor a las condiciones productivas del Uruguay. Este modelo permite agrupar a un número importante de empresas chicas e independientes que compitan y cooperen entre ellas, y se radiquen en áreas cercanas. El ejemplo que más se menciona de éxito enorme ha sido el desarrollo de la producción flexible en el norte de Italia. Hay otros tipos de agrupaciones industriales posibles, pero el modelo de distrito industrial creemos que sería el más viable para Uruguay. Por otra parte, el tipo de desarrollo económico nacional —basado en empresas chicas y medianas— lo sitúan en inmejorables condiciones para establecer cadenas productivas en sectores específicos con empresas de Argentina y Brasil.

Charles Oman ha explicado muy bien la interconexión entre los dos procesos que nos ocupan. Destaca este autor que la globalización es un proceso de *microeconomía*

dirigido y diseñado por las formas flexibles de producción posttayloristas. En cambio, la regionalización emerge como una respuesta a la globalización, y al mismo tiempo ayuda a fortalecer las fuerzas microeconómicas que guían la globalización, al tiempo que estimula la competencia interna. El primer fenómeno es centrífugo y microeconómico en la medida que se efectúan actividades económicas de actores privados a través de los límites nacionales y regionales. En cambio, la regionalización es un fenómeno centrípeto que envuelve a dos o más economías. Otra diferencia bien importante que marca Oman es la siguiente: se puede hablar de globalización del movimiento del capital, de las finanzas, de la alta tecnología, del control de las comunicaciones y de los servicios, pero no se puede hablar de la globalización de la producción en sí misma. La tendencia en los procesos productivos es de regionalización más que de globalización, al principio (Oman, 2004).

Este autor describe magníficamente las ventajas de las organizaciones flexibles para elevar la productividad tanto del trabajo como del capital revirtiendo la lógica del taylorismo. Sostiene este autor que al integrarse de alguna manera *el pensar con el hacer* en todos los niveles de la operación empresarial, se eliminan una cantidad de elementos intermedios, que solo hacen o solo piensan, que duplican el proceso y lo hacen menos eficiente. Sus ventajas son más de carácter organizativo que de naturaleza tecnológica. En ese sentido, se evita la especialización excesiva y se impulsa lo que denomina la *responsabilidad multifuncional*, cuyo eje central es el trabajo en equipo. Oman también hace mucho hincapié en la innovación permanente en los procesos de organización productiva. Esta nueva forma de producir descrita por este autor está destinada a unir la mayor flexibilidad, calidad del producto y personalización, caracterizada por la industria manufacturera, con la rapidez y bajos costos del trabajo masivo, característico del taylorismo.

Patrizio Bianqui —un destacado académico de la Universidad de Ferrara, quien estuvo de visita en Uruguay en el 2001— ha señalado cuatro características del distrito industrial que se pueden adaptar a las condiciones productivas del Uruguay: la primera se refiere a la homogeneidad dada por la gestión familiar, que posee un sistema común de valores que se expresa en términos de ética de trabajo, de familia, etcétera; la segunda es que el distrito nace y se desarrolla en un área geográfica delimitada por su propia especificidad, origen de la población y otros factores que lo diferencian de las áreas limítrofes; la tercera es la cultura del territorio que configura la atmósfera industrial que representa los más diversos distritos. Y por último, una cuarta característica es la presencia en el distrito de un amplio número de pequeñas y medianas empresas ocupadas en trabajos específicos de producción en diversas fases y relacionadas con otras empresas del área (suministradores de servicios, empresas artesanales, centros de servicios, etcétera) (Bianqui, 2001).

Sin duda, la experiencia de Italia, en particular en los sectores manufactureros, en la industria del mueble y en la agroindustria, pueden servir de ejemplo para el Uruguay, que tiene características fundamentales que lo harían apto para impulsar este modelo: es un país abierto, integrado a la región, tiene gran capacidad de innovación, buena estructura universitaria y de investigación y un grupo de empresas eficientes en sectores nuevos como la forestación y el software, por ejemplo.

Aparte de los distritos industriales para organizar la producción flexible existen otros modelos también interesantes como los polos industriales impulsados por el Estado o la zona de procesamiento de bienes para la exportación, o el polo industrial sin participación estatal y financiado por el sector privado. Escapa a los fines de este trabajo estudiar todos estos modelos pero sí se debe destacar que ninguno es excluyente de los otros y todos pueden tener mucho éxito en el impulso de un modelo de producción flexible que se ajuste al desarrollo de la región y que permita también maximizar la participación de nuestro país en un esquema de desarrollo regional. (Hillhorst, 1996)

De manera que es importante tener presente que el Uruguay, a fin de poder integrarse mejor en el espacio regional, podría impulsar el desarrollo de organizaciones flexibles que contribuyan a darle al país de nuevo un perfil industrial, aunque sea distinto al existente en las décadas pasadas y que está en crisis desde hace muchos años. Este nuevo modelo productivo —que ha sido aplicado con éxito en países como Italia, Japón y los Estados Unidos— unido al desarrollo de sectores ligados a servicios como la logística y el turismo o sectores nuevos como los ya mencionados del software, la forestación o de los audiovisuales, puede elevar mucho los niveles de productividad y competitividad del país en un futuro cercano. Este cambio tangible en las formas de producción puede ser perfectamente orientado por el Estado, aunque la responsabilidad central de impulsarlo siempre será del sector privado. En cambio, las otras formas intangibles características del proceso de globalización, como los movimientos de capital y finanzas, son muy difíciles de orientar y en ese motivo estuvo quizás unos de los problemas de nuestro país en los últimos años, al privilegiarse esos sectores que no pueden controlarse, pues son patrimonio de decisiones de grandes empresas que actúan fuera del marco y del control de los países.

En definitiva podemos afirmar —siguiendo a Oman— que la regionalización puede contribuir a facilitar el tránsito hacia un nuevo desarrollo nacional basado en un nuevo perfil industrial y de servicios ligado a un sistema de producción flexible, que introduzca cambios por la vía de un aumento de la productividad y la competitividad, más que por el viejo camino de la imposición de medidas de protección destinadas a restringir la competencia en el ámbito regional.

Recomponer un esquema de inserción regional es sin duda el gran desafío que tiene por delante la política exterior del país y su diplomacia, y mucho deberemos trabajar con nuestros socios de la región para volver a la senda de la integración profunda. El Uruguay deberá seguir buscando ese objetivo por todos los medios posibles, y no quedar anclado en mecanismos que ya no son capaces de interpretar los actuales acontecimientos.

Llegará el momento en que los actores principales en el escenario de la integración regional se darán cuenta de que para navegar en la globalización del siglo XXI precisan asociarse en espacios aun más grandes que los heredados del pasado, cuando el Estado nación era dueño y señor del sistema internacional. Pero si lamentablemente se consolida la tendencia al bilateralismo que se viene insinuando en la región, ello nos limitaría mucho en nuestro relacionamiento externo y en nuestra capacidad de negociar con terceros países o bloques; pero siempre, tarde o temprano, el bilateralismo vuelve a generar espacios de integración, debido a que son los más aptos para navegar en un

mundo cada vez más global y más concentrado. Solo basta que todos los involucrados nos demos cuenta a tiempo y que juntos podamos interpretar mejor lo que es posible hacer y lo que es mera utopía.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAYLIS, John, y Steve SMITH (2001): *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press.
- BELL, Daniel (1974): *The coming of the post-industrial society. A venture for social forecasting*, Londres: Heineman.
- BIANCHI, Patrizio (2001): *SME Development and Globalization: Suggestions for Uruguay*, Università de Ferrara, L'Institute.
- BIANCHI, Patrizio et al. (1997): *The Italian SME experience and possible lessons for emerging countries*, Nueva York: UNIDO.
- CASTELLS, Manuel, y Jeffrey HENDERSON (1987): «Tech-no economic restructuring, socio-political processes and spatial transformation: a global perspective», en ídem: *Global Restructuring and Territorial Development*, Londres: Sage.
- CHUDNOVSKY, Daniel, y José María FANELLI (2001): *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectiva del Mercosur en su primera década*, Buenos Aires: Siglo XXI, Red Mercosur y BID.
- DA MOTTA SILVA, Pedro (2000): *Brasil frente al Mercosur: economía y política en el proceso de integración*, Montevideo: Red Mercosur.
- GAMBLE, Andrew, y Anthony PAYNE (1996): *Regionalism and World Order*, Nueva York: Mac-Millan.
- GARCÍA PELUFO, Juan Ignacio (2004): *Mercosur: in search of a New Agenda. Mercosur's insertion into a Globalized World*, Buenos Aires: INTAL/ITD, Working paper.
- GEORGE, Susan (2002): *Pongamos la OMC en su sitio*, Barcelona: Icaria/Más Madera.
- GRABENDORFF, Wolf (1993): «The Price of Integration: reducing or redefining State Sovereignty?», en Peter SMITH (ed.): *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Miami: North-South Center.
- HILLHORST, Jos (1996): «Local/regional Development and Industrialization», conferencia dictada en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, diciembre de 1996.
- HUNTINGTON, Samuel (2002): *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires: Paidós.
- JAGUARIBE, Helio (2002): *Brasil: Alternativas e saída*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- KENNEDY, Paul (1997): *Preparing for the Twenty First Century*, Nueva York: Vintage.
- O'KEEFE, Thomas A. (2003): *A Resurgent Mercosur: Confrontating Economic Crisis and Negotiating Trade Agreements*, Miami: University of Miami, North-South Agenda Papers.
- OCAMPO, José Antonio (2001): «Retomar la Agenda para el Desarrollo», presentación en el seminario «Toward a Post-Washington Consensus on Development and Security», Nueva Orleans, 5-7 de enero de 2001.
- OMAN, Charles (1994): *Globalization and Regionalization. The Challenge for Developing countries*, París: OCDE.
- SANCHEZ BAJO, Claudia (2001): *Business Actors in Mercosur. The political economy of regionalism*, La Haya: Instituto de Estudios Sociales.
- SCHOLTE, Jan Hart (2001): «Global Trade and Finance», en John BAYLIS y Steve SMITH: *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press

- SIDERI, Sandro (1996): *Globalization and Regional Integration*, La Haya: Instituto de Estudios Sociales, serie Working Papers.
- STIGLITZ, Joseph (2003): *El malestar en la globalización*, Madrid: Taurus.
- THE NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2008): «Global Trends 2025: A Transformed World», Washington DC; Government Printing Office.
- WHITE, Brian (2001): «Diplomacy», en John BAYLIS y Steve SMITH: *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, parte III, cap. 15, Oxford: Oxford University Press.
- YIP, George S. (1997): *Estrategias para obtener una ventaja competitiva internacional*, Bogotá: Norma.

## Resumen

El propósito de este artículo es discutir qué tipo de integración debería buscar el Uruguay en el contexto de los grandes cambios que se vienen dando en el sistema mundial a partir de la caída del muro de Berlín. Se estructura vinculando tres niveles distintos pero íntimamente relacionados: en primer lugar, cómo afecta a la política exterior del Uruguay la necesidad creciente de interactuar en un mundo que es cada vez más global que internacional; en segundo lugar, cómo se puede redefinir el vínculo entre el país y el mundo globalizado, y con la región como el espacio natural en el que debe integrarse; en tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, qué tipo de cambios se podrían impulsar para adecuar los instrumentos de inserción internacional del Uruguay a los cambios notables que se vienen dando en el sistema internacional. Finalmente, se culmina con algunas reflexiones sobre los sectores productivos del país y el tipo de organización de estos que se consideran más apropiados para transformarse en el motor del sector externo en el actual contexto regional e internacional.

**Palabras clave:** Uruguay, globalización, política exterior, regionalización.

## Abstract

The purpose of this article is to discuss what type of integration Uruguay should be sought in the context of global system-wide changes occurring since the fall of the Berlin Wall. This work is structured with the intention of linking three distinct but closely related levels. First, in what way Uruguay's foreign policy is impacted by the growing need to interact with an increasingly globalized —as opposed to merely international— world. Second, how can we redefine the link between the country and a globalized world, and with a region that is the geographic area with which it has a natural imperative to become integrated. Third —and a consequence of the aforementioned—, what sort of actions could be undertaken to adapt the country's international position to the remarkable changes happening in the midst of the international system. The paper ends with some thoughts on the country's productive sectors and the types of organization deemed the most suitable to transform them into export engines in the current regional and international scenario.

**Key words:** Uruguay, globalization, foreign policy, regionalization