

# VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

## A política externa do Uruguai no período recente: as teorias das relações internacionais e os dilemas de um estado pequeno

Roberta Rodrigues Marques da Silva<sup>1</sup>

### Resumo:

Este artigo tem como objetivo analisar a política externa uruguaia nos governos de Tabaré Vázquez e José Mujica, à luz de conceitos centrais das teorias de relações internacionais. A atuação de pequenos Estados no sistema internacional ainda é objeto de poucos estudos. Recentemente, alguns conceitos têm sido resgatados para a compreensão da atuação das potências médias, mas pouco se escreveu sobre a atuação de Estados pequenos. Há uma lacuna ainda maior no estudo dos Estados pequenos da América Latina, mesmo no que diz respeito a países mais estáveis, como o Uruguai. Este artigo se propõe a revisitar alguns destes conceitos – *balança de poder*, *bandwagoning*, *soft balancing*, diplomacia pendular – a fim de elucidar as escolhas feitas pelos governos Tabaré Vázquez e José Mujica na condução de sua política externa, com foco nas principais questões das agendas regional e global. Argumenta-se que, embora restrita pelas assimetrias de poder em relação às potências médias vizinhas (Brasil e Argentina) e pela superpotência (Estados Unidos), a política externa uruguaia orientou-se pela busca de inserção autônoma em arranjos cooperativos internacionais.

**Palavras-chave:** Uruguai; política externa; teoria das relações internacionais.

### INTRODUÇÃO

A ascensão dos governos progressistas de Tabaré Vázquez (2005-2010) e José Mujica (2010-), da Frente Ampla, no contexto da eleição de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, ensejou expectativas em torno da orientação a ser tomada pela política externa uruguaia. Seus principais parceiros, Brasil e Argentina, também assistiram a chega de governos de orientação de centro-esquerda ao poder – respectivamente, Lula e Néstor e Cristina Kirchner.

Em parte, as expectativas se cumpriram com a reorientação dos processos de integração regional na América do Sul. Privilegiou-se a dimensão política da integração, com a criação da UNASUL. Além disso, foi lançada a IIRSA, iniciativa que tem como cerne o incentivo à integração física do subcontinente. Desta forma, buscava-se superar

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 [conaresoiri@iri.edu.ar](mailto:conaresoiri@iri.edu.ar) [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

 Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP  @iriunlp

o modelo de regionalismo aberto, vigente na década de 90, que privilegiava a dimensão comercial da integração, em favor de uma perspectiva global do desenvolvimento econômico regional (SILVA, 2012).

O processo de integração, porém, foi caracterizado por diversos pontos de tensão. No âmbito do Mercosul, os sócios menores – Uruguai e Paraguai – demandaram a adoção de medidas para redução das assimetrias do bloco<sup>2</sup>. Além disso, o Uruguai, durante a gestão Vázquez, negociou com os Estados Unidos a assinatura de um tratado de livre comércio, o que gerou divergências internas – setores da Frente Ampla rechaçaram o acordo – e externas – os sócios do Mercosul, em particular o Brasil, afirmavam que a assinatura do TLC implicaria na denúncia do Tratado de Assunção (CHASQUETTI, 2007). Finalmente, a implantação de usinas de processamento de celulose às margens do rio Uruguai, na fronteira com a Argentina, gerou tensões com o país vizinho: houve manifestações da população argentina local contra os eventuais danos ambientais causados pela usina, recebendo forte apoio do então presidente Néstor Kirchner. Vale ressaltar que o Brasil se absteve em atuar na resolução do contencioso, para descontentamento do governo uruguaio.

Tendo em vista as convergências e divergências entre Uruguai e seus países vizinhos (e maiores), este artigo tem como objetivo analisar a política externa uruguaia nos governos de Tabaré Vázquez e José Mujica. Para tanto, propõe-se a revisitar conceitos centrais das teorias das relações internacionais – *balança de poder*, *bandwagoning*, *soft balancing*, diplomacia pendular – a fim de elucidar as escolhas feitas pelos governos da Frente Ampla na condução de sua política externa.

Defende-se, neste artigo, a hipótese que a escolha entre estas estratégias depende: (i) das restrições impostas pelo sistema internacional; (ii) das oportunidades e ameaças impostas pela conjuntura internacional; e (iii) das preferências das coalizões domésticas na formulação da política externa.

No que segue, o artigo será organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, será revisitada a literatura sobre o papel dos Estados pequenos no sistema internacional, tendo em vista os principais paradigmas teóricos das relações internacionais. Desta forma, pretende-se discutir a definição de Estado pequeno e a eventual existência de um padrão de comportamento dos Estados pequenos no sistema internacional. Em segundo lugar, será analisada a agenda da política externa do Uruguai nos governos Vázquez e Mujica, em suas dimensões regional e global, à luz de alguns conceitos centrais das teorias das relações internacionais, discutidas na seção anterior. Conclusões encerram este artigo.

## 1- ESTADOS PEQUENOS NA LITERATURA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As teorias das relações internacionais têm se concentrado, primordialmente, na análise das relações entre as *grandes potências* no sistema internacional. Segundo Waltz, teórico neorrealista, a condição anárquica do sistema internacional leva os

---

<sup>2</sup> Estas demandas foram parcialmente atendidas com a criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), que prevê que os sócios maiores aportarão mais recursos, mas serão os sócios menores os maiores beneficiados pelas linhas de financiamento.

Estados a se preocuparem primordialmente com a própria sobrevivência, de modo que a questão da segurança ocupa o topo das preocupações dos Estados. Os Estados que melhor respondem à dinâmica competitiva imposta pela anarquia internacional tornam-se grandes potências. Para ele, as relações internacionais são explicadas a partir da política de poder existente entre as grandes potências. Os demais Estados devem se adaptar a esta dinâmica, a fim de garantirem sua sobrevivência (WALTZ, 2002).

Para Waltz, o sistema internacional é caracterizado pela presença de uma *balança de poder*: as grandes potências tendem a seguir um comportamento de *balancing*, contrapondo-se umas das outras. O comportamento de *balancing* ocorre a partir de esforços internos – aumento das capacidades (*capabilities*) – e externos – formação de alianças com outras potências. Os pequenos Estados<sup>3</sup>, por sua vez, tendem a apresentar um comportamento de *bandwagoning*, isto é, aliam-se com as grandes potências, uma vez que não podem se contrapor a elas<sup>4</sup>. Com a adoção da estratégia de *bandwagoning*, os pequenos Estados busariam garantir sua própria sobrevivência, mas também auferir algum benefício concedido pela grande potência (WALTZ, 2002).

Keohane, teórico vinculado ao institucionalismo neoliberal, por sua vez, afirma que, embora a gênese das instituições internacionais esteja associada à ação de uma potência hegemônica, estas podem permanecer mesmo na ausência de uma grande potência. A permanência das instituições ao longo do tempo ocorre em razão da observância das normas e regras que regem um determinado regime internacional, o que confere maior previsibilidade acerca do comportamento futuro dos Estados, e reduz os custos associados à cooperação. Keohane reconhece que as instituições internacionais não são politicamente neutras; porém, não dedica muita atenção à questão das assimetrias de poder (KEOHANE, 1984). Em outra publicação, em conjunto com Nye, ele reconhece que os Estados podem ter elevado poder de barganha em um regime específico, mas não em outros. Assim, um Estado pequeno pode ser forte em uma questão (*issue área*), mesmo quando não se constitui enquanto ator *system affecting* (KEOHANE; NYE, 2001).

O debate do *mainstream* teórico das relações internacionais se concentrou na discussão acerca do comportamento das grandes potências. A virada pós-moderna na disciplina tampouco trouxe para as discussões o lugar dos pequenos Estados para o centro das discussões: a abordagem construtivista privilegiou um enfoque que considera a política de poder uma construção social, mas não tocou a questão dos pequenos Estados (WENDT, 1992).

Em vista da posição marginal dos pequenos Estados na literatura das relações internacionais, surge a indagação: *por que estudar as relações internacionais dos*

---

<sup>3</sup> Para o neorealismo, o sistema internacional só compreende a existência de grandes potências e pequenos Estados. Potências médias possuem importância marginal, reduzida às análises das dinâmicas regionais.

<sup>4</sup> De acordo com Walt, “*bandwagoning* envolve uma troca desigual; o Estado vulnerável realiza concessões assimétricas para a potência dominante e aceita um papel subordinado (...). *Bandwagoning* é uma acomodação à pressão (seja latente ou manifesta) (...). Mais importante, *bandwagoning* sugere uma vontade em apoiar ou tolerar ações ilegítimas pelo aliado dominante.” (WALT apud SCHWELLER, 1994:80. Tradução nossa).

*pequenos Estados?* Neumann e Gstöhl afirmam que grandes potências só existem em relação aos outros Estados – isto é, em relação aos pequenos Estados. Historicamente, os primeiros só existem em pequeno número, ao passo que os últimos sempre formaram uma maioria numérica. Assim, o estudo das relações internacionais baseado somente nas relações entre as grandes potências é falho, por não explorar todo o universo de unidades soberanas (NEUMANN; GSTÖHL, 2004).

Posto isso, cabe discutir algumas questões importantes: *o que se entende por pequeno Estado?* Maass afirma que a definição de pequeno Estado não é consensual. É comum encontrar na literatura referências ao grau de fraqueza/força e ao tamanho do Estado. Seguindo a abordagem neorrealista, a definição de pequeno Estado enquanto Estado fraco sugere que estes Estados sofrem influência das grandes potências, mas são incapazes de exercerem influência sobre as grandes potências. Nesta linha, os Estados pequenos teriam como única preocupação sua própria sobrevivência, sendo, portanto, incapazes de definir uma agenda internacional frente aos demais Estados no sistema internacional (MAASS, 2009). Em outras palavras, o comportamento dos pequenos Estados pode ser entendido como um mero reflexo da balança de poder no sistema internacional (FENDIUS ELMAN, 1995).

Neumann e Gstöhl destacam que a definição de Estados pequenos costuma ser residual/negativa. Estados que *não são* grandes ou médios são considerados pequenos (NEUMANN; GSTÖHL, 2004). Desta forma, são agregados em uma única definição Estados muito distintos, incluindo desde ricos países europeus (KATZENSTEIN, 2003) até pobres países africanos, passando por Estados que possuem grande poder em questões específicas (*issue-areas*), como Suíça e Arábia Saudita (NEUMANN; GSTÖHL, 2004).

Reconhecendo a dificuldade em se estabelecer uma definição consensual sobre pequenos Estados, surge uma questão central para a problematização das pesquisas sobre o tema: *Há um padrão no comportamento dos pequenos Estados em sua atuação no sistema internacional?*

Segundo Neumann e Gstöhl, a definição corrente na literatura das relações internacionais – particularmente na escola neorrealista – trata os pequenos Estados em termos de suas capacidades. Desta forma, os Estados pequenos são tratados como *objeto*, e não como *sujeitos* das relações internacionais. Para os autores:

“O problema básico em se iniciar a análise dos pequenos Estados a partir da questão das capacidades é que ela identifica uma precondição estrutural – a diferença no poder que é basicamente concebida materialmente e frequentemente restrita ao poder militar – e simplesmente assume que tudo mais será irrelevante no longo, ou mesmo no curto prazo. Esta suposição trivial, entretanto, somente pode ser feita em situações nas quais inexitem quaisquer vínculos entre as partes e nenhum sentimento de responsabilidade por parte dos atores que tenha outra origem, como as normas internacionais.” (NEUMANN; GSTÖHL, 2004:15. Tradução nossa).



A abordagem neorrealista das relações internacionais enfatiza que a característica *posicional* dos Estados (GRIECO, 1988), o que leva a uma compreensão dos Estados pequenos exclusivamente à luz da política de poder. Alternativamente, a abordagem baseada nas *instituições* levanta questões diversas para a compreensão do comportamento dos Estados pequenos nas relações internacionais. Segundo esta abordagem, os pequenos Estados devem ser compreendidos à luz das negociações entre as grandes potências. A institucionalização do *status* de grande potência constitui-se um recurso de poder importante para o estabelecimento de uma agenda nas relações internacionais, mesmo quando esta se abstém de atuar. Além disso, o estabelecimento de regimes internacionais permite uma definição clara de normas e regras, que são sujeitas ao questionamento e ao debate. Nos regimes internacionais, os pequenos Estados possuem maior margem de atuação (NEUMANN; GSTÖHL, 2004).

A literatura da política externa brasileira, particularmente na discussão sobre o primeiro governo Getúlio Vargas (1930-1945), ilumina alguns aspectos a respeito do comportamento de pequenos Estados. Assumindo que um pequeno Estado tem como objetivo básico promover seu desenvolvimento econômico, reduzindo as desigualdades em relação às grandes potências<sup>5</sup>, é possível que este promova, em condições específicas, uma estratégia de *diplomacia pendular*, alinhada ao objetivo de promoção do *catching up* (VIZENTINI, 1999). Vargas buscou atrair investimentos estrangeiros para setores-chave para o desenvolvimento econômico através de uma política de barganha com Estados Unidos e Alemanha, potências que se situavam em polos opostos mesmo antes da eclosão da Segunda Guerra Mundial. Desta forma, Vargas obteve o investimento norte-americano para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (MOURA, 1980). O conceito de diplomacia pendular, embora empregado para a compreensão da política externa brasileira em um determinado período histórico, é adequada para a compreensão também da atuação de outros pequenos Estados no sistema internacional, em circunstâncias históricas específicas.

Também é possível avaliar a possibilidade de os pequenos Estados adotarem a estratégia conhecida como *soft balancing*, surgida recentemente na literatura para explicar o comportamento não cooperativo de potências médias em relação aos Estados Unidos. Estas discussões surgem como contraponto à tese da emergência de um sistema unipolar no pós-Guerra Fria (KRAUTHAMER, 1990/91; WOHLFORTH, 1999), que implicaria no comportamento de *bandwagoning* por parte dos demais Estados no sistema internacional.

Segundo Pape, na impossibilidade de empreenderem estratégias de *balancing* contra os Estados Unidos, potências médias (como França, Alemanha, Rússia, China e Japão<sup>6</sup>) têm empreendido estratégias de *soft balancing*, entendidas como:

---

<sup>5</sup> Salienta-se que esta perspectiva privilegia a dimensão *econômica* da desigualdade entre os Estados, ao passo que a literatura da teoria das relações internacionais destaca a dimensão *política* das assimetrias de poder.

<sup>6</sup> Novamente, não há uma definição consensual sobre potências médias. Os estudos que tratam da atuação de potências médias incluem países ricos (como os citados por Pape), mas também países em desenvolvimento com influência política no âmbito regional, como China, Brasil e Índia. A Rússia – uma ex-superpotência – também é classificada nesta categoria.

“ações que não desafiam diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, mas que empregam ferramentas não-militares para atrasar, frustrar e debilitar políticas militares *agressivas unilaterais* dos Estados Unidos. *Soft balancing* através de instituições internacionais, do aparato econômico estatal e de arranjos diplomáticos já vêm sendo uma característica predominante da oposição internacional à guerra dos Estados Unidos no Iraque.” (PAPE, 2005:10. Tradução nossa. Os grifos são meus).

Diferentemente da estratégia de *balancing* tradicional, a estratégia de *soft balancing* depende exclusivamente de esforços de articulação entre os países, dada à impossibilidade de um país empreender individualmente esforços internos suficientes para contrabalançar o poder norte-americano. O objetivo do *soft balancing* é dificultar o exercício do poder da superpotência. Importa destacar que as estratégias de *soft balancing* não são resultados de restrições sistêmicas, mas do comportamento ameaçador unilateral empreendido pelos Estados Unidos desde o governo George W. Bush (PAPE, 2005).

Para Flemes, a formação de coalizões entre potências médias (com destaque para Brasil, Rússia, China e Índia) como o G-20 do comércio, G-3, Ibas e BRIC pode ser entendida como um esforço de *soft balancing* contra os Estados Unidos<sup>7</sup>. Os países mencionados buscam firmar sua liderança no âmbito das suas regiões, reivindicando para si o papel de representante regional nas instituições internacionais para promoção da justiça nas relações internacionais (FLEMES, 2007; 2010). Cumpre salientar que as potências médias privilegiam a ação no âmbito das instituições internacionais, visto que podem, nestes foros, discutir a aplicação de normas e regras a fim de contrapor o poder da superpotência.

Assumindo o risco de recorrer a *conceptual stretching*, defende-se neste artigo que os pequenos Estados também podem recorrer a estratégias de *soft balancing* em relação às potências regionais. A aliança entre pequenos Estados e potências regionais (potências regionais no nível global) não é automática: sob condições relativamente mais difíceis, pequenos Estados também podem aliar-se entre si para *soft balance* o poder das potências regionais. Entretanto, os pequenos Estados não podem adotar sozinhos uma estratégia de *soft balancing* contra a superpotência, em razão das suas capacidades reduzidas.

Em síntese, a literatura revisitada destaca que pequenos Estados podem assumir distintos comportamentos na sua atuação no sistema internacional: alinhamento às grandes potências (*bandwagoning*); alinhamento às potências regionais; *soft balancing* contra as potências regionais; diplomacia pendular. Não há consenso, na literatura, a respeito da existência de um padrão de comportamento dos pequenos Estados no sistema internacional.

---

<sup>7</sup> O autor destaca que o *soft balancing* não é o único objetivos destas coalizões, visto que são firmados acordos em áreas importantes para o desenvolvimento econômico destes países (FLEMES, 2007; 2010).

Defende-se, neste artigo, a hipótese que a escolha entre estas estratégias depende: (i) das restrições impostas pelo sistema internacional; (ii) das oportunidades e ameaças impostas pela conjuntura internacional; e (iii) das preferências das coalizões domésticas na formulação da política externa. Esta hipótese será testada a seguir, na análise do caso da agenda da política externa dos governos da Frente Ampla, no Uruguai.

## **2- A AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DO URUGUAI NOS GOVERNOS TABARÉ VÁZQUEZ (2005-2010) E JOSÉ MUJICA (2010-)**

A inédita eleição de governos de centro-esquerda no Uruguai pôs fim à hegemonia dos partidos tradicionais Partido Nacional e Partido Colorado. Após um longo período de ascensão eleitoral da Frente Ampla nas eleições presidenciais, Tabaré Vázquez foi eleito em 2005, tendo se sagrado vencedor em primeiro turno.

Vázquez foi eleito apenas dois anos após a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, e Néstor Kirchner, na Argentina. Muitos analistas esperavam que a convergência ideológica entre estes governos levasse à superação da paralisia institucional do Mercosul. O processo de institucionalização do bloco encontrava entraves desde as crises que assolaram seus países membros, na virada do século.

A convergência esperada entre os países-membros do Mercosul, porém, não foi automática: por um lado, os sócios menores do bloco – Uruguai e Paraguai – demandavam a redução das assimetrias no interior do bloco, revelando também seu descontentamento com as negociações que Brasil e Argentina levavam, à margem do Mercosul.

No momento de sua chegada ao poder, Vázquez privilegiou as relações com os sócios do Mercosul – despeito do seu estancamento –, particularmente com Brasil e Argentina. Esta preferência se expressava no mote *“más y mejor Mercosur”*, em uma proposta que reclamava um papel protagônico para o Uruguai no bloco. Para Vázquez, era necessário levar a cabo uma ampla agenda, que combinasse integração econômica e social, tendo como aspectos centrais:

“a construção uma união aduaneira que hoje não chega a ser nem mesmo uma união aduaneira imperfeita; acesso aos mercados regionais; abertura de outros mercados; instrumentos financeiros comuns; complementação física e de comunicações; integração energética/ articulação em matéria de defesa; preservação dos recursos naturais e respeito ao meio ambiente; complementação científica e tecnológica; integração cultural; complementação em direitos trabalhistas e seguridade social”. (FERRO CLÉRICO et al., 2007:137. Tradução nossa).

O governo Vázquez entendia que a formação de órgãos supranacionais, com a definição de normas e regras claras, favoreceria a resolução de contenciosos que viessem a ocorrer entre os países do bloco. Para os sócios maiores – Brasil e Argentina –, porém, não era conveniente a criação destas instâncias, que viriam a restringir suas

margens de manobra, conferidas pela assimetria de poder existentes entre os países do bloco (HUDSON, 2006).

A partir do Mercosul, o governo uruguaio projetava consolidar suas relações com outros países sul-americanos, com Bolívia, Chile e países membros da Comunidade Andina de Nações (CAN). Vázquez defendeu a ampliação do bloco, com a inclusão de novos membros. Desta forma, buscava-se alavancar a posição do Mercosul em foros internacionais – como a Organização Mundial do Comércio (OMC) – e nas relações com outros blocos – como a União Europeia (FERRO CLÉRICO, 2006).

O Mercosul também era tomado como base para que fossem firmados acordos com países além das Américas. Neste ponto, merece destaque a negociação com a União Europeia, em torno de temas como comércio e investimentos (FERRO CLÉRICO, 2006).

As expectativas iniciais, porém, não se concretizaram. O governo uruguaio manifestava sua insatisfação com a paralisia do processo de institucionalização do Mercosul, que reforçava as assimetrias entre os sócios do bloco. Além disso, os países vizinhos não eram considerados mercados preferenciais para a comercialização de produtos uruguaios. Pelo contrário, os produtores dos países do bloco eram, de fato, competidores no mercado internacional (HUDSON, 2006). Assim, o governo passou a adotar uma estratégia de diversificação de parcerias e ampliação de acesso a mercados estrangeiros, com países cujas economias encontrassem complementaridade em relação à economia uruguaia (FERRO CLÉRICO et al., 2007).

Nesta linha, Vázquez levou a cabo polêmicas negociações com os Estados Unidos, com o intuito de firmar um acordo de livre comércio com a superpotência. As negociações já se desenrolavam desde o governo anterior, de Jorge Battle. No governo Vázquez, ocorreu a ratificação do Tratado Recíproco de Proteção dos Investimentos (TRPI). Manifestando seu descontentamento com as assimetrias do Mercosul – e a carência de propostas para solucioná-las, por parte dos sócios maiores –, o governo Vázquez levou adiante as negociações em torno da assinatura de um TLC com os Estados Unidos (HUDSON, 2006; FERRO CLÉRICO et al., 2007).

As negociações com os Estados Unidos, durante o governo George W. Bush, surpreenderam seus sócios no Mercosul e geraram controvérsia no interior do partido governante, a Frente Ampla. No âmbito doméstico, as frações que compõem a Frente Ampla se dividiam: por um lado, o grupo liderado pelo Ministro da Economia, Danilo Astori, apoiava a assinatura do TLC. Por outro lado, o Ministro das Relações Exteriores, Reinaldo Gargano, rechaçou a assinatura do acordo, recebendo o apoio da Câmara das Indústrias do Uruguai, a Central Única de Trabalhadores, o Partido Comunista (parte integrante da Frente Ampla) e um grupo de intelectuais de esquerda<sup>8</sup>. A controvérsia levou ao fracasso das negociações em torno do TLC. Mesmo assim, o governo Vázquez assinou um Acordo Quadro sobre Comércio e Investimentos com os Estados Unidos (GARCÉ, 2011).

---

<sup>8</sup> Os partidos de oposição – Partido Nacional e Partido Colorado – apoiaram a assinatura do acordo, que vinha buscando firmar quando ocupavam a presidência (GARCÉ, 2011).



No âmbito das relações exteriores, o Brasil rechaçou energicamente as aproximações entre Uruguai e Estados Unidos, embora reconhecesse a necessidade de combater as assimetrias do Mercosul<sup>9</sup> (GARCE, 2011). Neste período, começaram a ser desembolsados os recursos do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), como objetivo de promover investimentos em infraestrutura necessários à redução das assimetrias econômicas dos países do bloco. Em 2005, foi criado o Parlamento do Mercosul (Parlasul), órgão que conta com igual número de representantes de cada país-membro do bloco. Estas duas iniciativas buscavam a redução das assimetrias econômicas e políticas entre os membros do Mercosul.

Não obstante os lentos avanços institucionais, o Uruguai enfrentou problemas também com outro sócio maior no Mercosul, a Argentina. Desde 2002 (ainda no governo Jorge Battle), o Uruguai avaliava a instalação de duas usinas de processamento de celulose em Fray Bentos, cidade próxima à fronteira com a Argentina, às margens do rio Uruguai. Os empreendimentos, promovidos por empresários espanhóis (Ence) e finlandeses (Botnia), eram considerados essenciais ao desenvolvimento econômico do país (PALERMO, 2006).

De início, as negociações em torno da instalação das usinas não despertaram interesse na Argentina, pelo menos em nível nacional<sup>10</sup>. Somente em 2004, as manifestações de grupos ambientalistas de Gualeguaychú, cidade que faz fronteira com Fray Bentos, ganharam destaque na mídia nacional. Segundo estes grupos, as usinas de celulose produziram danos ambientais, que afetariam o território argentino. Os ambientalistas promoveram protestos, que implicaram no fechamento do acesso à ponte que liga os dois países. O então presidente argentino Néstor Kirchner abraçou as demandas dos grupos ambientalistas como “causa nacional”, impactando as relações bilaterais (PALERMO, 2006).

O governo Vázquez recorreu ao Tribunal de Controvérsias do Mercosul, denunciando o governo argentino por ter sido tolerante em relação aos bloqueios realizados em Gualeguaychú. O governo Kirchner, por sua vez, recorreu à Corte Internacional de Justiça de Haia (CIJ), foro de solução de controvérsias eleito pelo Tratado do Rio Uruguai, afirmando que o governo uruguaio havia violado o Estatuto do Rio Uruguai ao autorizar as obras sem consentimento argentino. Além disso, argumentava que a obra geraria um “dano iminente, certo e irreparável” (PALERMO, 2006:12).

---

<sup>9</sup> As divergências entre Uruguai e Brasil vieram à tona também no âmbito de instituições internacionais, particular em duas ocasiões: Em 2005, o Uruguai, com apoio dos países da região, lançou Carlos Pérez del Castillo para o cargo de Diretor Geral da OMC. O Brasil, porém, indicou Luiz Felipe Seixas para a candidatura ao mesmo cargo. Em razão do fraco apoio ao candidato brasileiro, o governo Lula retirou sua candidatura, apresentando seu apoio ao candidato uruguaio. De toda forma, sua candidatura acabou se debilitando, e o francês Pascal Lamy acabou sendo eleito para o posto. No mesmo ano, na ocasião da eleição para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), surgiu nova divergência: o Brasil lançou a candidatura de João Sayad, mas os países da região, inclusive o Uruguai<sup>9</sup>, apoiaram o colombiano Luis Alberto Moreno, que acabou por ser eleito (FERRO CLÉRICO et al., 2007).

<sup>10</sup> À época, o país encontrava-se mergulhado em uma profunda recessão, e as questões ligadas às políticas necessárias à recuperação econômica ganhavam maior destaque (PALERMO, 2006).

Ambos os tribunais deliberaram em favor do Uruguai, mas a questão não foi solucionada. Vale destacar que o Brasil se manteve, durante todo o período, distante da questão, abstendo-se em atuar como mediador. As partes em conflito recorreram, então, ao Rei Juan Carlos de Borbón, da Espanha, para que desempenhasse a função de “facilitador”. O rei espanhol exerceu bons ofícios, evitando assumir o papel de mediador<sup>11</sup> (BACCARINI; SILVA, 2008).

Em 2007, na época das eleições presidenciais argentinas, as relações Uruguai-Argentina passaram por uma melhora sensível. A usina finlandesa Botnia entrou em operação. A espanhola Ence, por sua vez, foi realocada para outro departamento uruguaio. Com a eleição de Cristina Kirchner, o tom de confrontação foi reduzido, abrindo espaço para o (re)fortalecimento das relações entre os dois países (BACCARINI; SILVA, 2008).

Em razão do esfriamento das relações com Brasil e Argentina, Vázquez optou por ampliar as relações países de outros continentes – na Europa, Ásia e Oceania – passando a seguir o mote “*MERCOSUR como plataforma hacia el mundo*”. Em suas viagens, Vázquez buscou ampliar o acesso de produtos uruguaios a mercados estrangeiros, bem como atrair investimentos para áreas consideradas estratégicas (CHASQUETTI, 2008).

O governo uruguaio também se aproximou do Paraguai, a fim de lançar uma plataforma de integração energética que dispensasse a necessidade de discussão no âmbito do Mercosul. Juntamente com a Bolívia, foi resgatado o UruPaBol, iniciativa fundada em 1963, com o objetivo de discutir um projeto de fornecimento de gás boliviano para Uruguai e Paraguai. Para Vázquez, o gasoduto deveria chegar ao Uruguai pelo Brasil, e não pela Argentina, em razão das diferenças entre os dois países em torno das usinas de celulose (HONTY, 2006).

Com a Venezuela, o Uruguai firmou o *Convenio Integral de Cooperación Energética entre Venezuela y Uruguay*, que permitia a importação de petróleo com preços mais baixos que o mercado internacional. Também foi firmado um convênio entre as respectivas empresas estatais do setor de petróleo, Ancap e PDVESA, para prospecção conjunta na Bacia do Orinoco, na Venezuela (FERRO CLÉRICO et al., 2007; CLEMENTE BATALLA, 2011). Vale destacar que o Uruguai, no governo Vázquez, apoiou a ampliação do Mercosul, com a entrada da Venezuela, com o objetivo de contrabalançar o poder de Brasil e Argentina no bloco (CLEMENTE BATALLA, 2007; FERNÁNDEZ LUZURIAGA, 2007).

A estratégia de diversificação de parceiras também se revelou na aproximação com Cuba. O Uruguai firmou com este país um acordo de cooperação na área de saúde (CLEMENTE BATALLA, 2011).

No âmbito das relações globais, merece destaque a participação uruguaia na Missão das Nações Unidas para a Manutenção da Paz no Haiti (MINUSTAH). O Uruguai enviou para o Haiti o segundo maior contingente da MINUSTAH, abaixo somente do contingente enviado pelo Brasil (LUJÁN, 2010).

---

<sup>11</sup> Caso optasse por atuar como mediador, caberia ao rei Juan Carlos apresentar uma proposta para solucionar a questão (BACCARINI; SILVA, 2008).

Vázquez priorizou uma política externa voltada para a diversificação de parcerias, frente às tensões que emergiam nas relações com seus principais parceiros, particularmente, com a Argentina. Em 2010, ele deixou a presidência, sendo sucedido por Jose Mujica, também da Frente Ampla.

O governo Mujica, ao contrário de Vázquez, privilegiou a integração regional. Buscando superar as diferenças com os sócios do Mercosul, aproximou-se dos governos de Argentina e Brasil. O contencioso com a Argentina em torno das usinas de celulose chegou ao fim. Com o Brasil, foram assinados diversos acordos, que tratavam das múltiplas esferas da integração – infraestrutura, energia, produção –, além de promoverem a cooperação em ciência e tecnologia. O Uruguai apoiou ainda as aspirações brasileiras a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (GARCÉ, 2011; CLEMENTE BATALLA, 2011).

O governo Mujica também concedeu ênfase à consolidação da UNASUL e à integração latino-americana. Também deu destaque às relações sul-sul, firmando convênios com China e Rússia, parte do esforço da estratégia de ampliação de parcerias. Manteve, porém, o cronograma previsto no TRPI assinado com os Estados Unidos (LUJÁN, 2010; CLEMENTE BATALLA, 2011).

Mujica deu prosseguimento às negociações no âmbito da UruPaBol, e a agenda trilateral foi ampliada, passando a tratar, além da integração energética, de temas como a hidrovia Paraguai-Paraná, a utilização do porto uruguaio de águas profundas pelos sócios não-litorâneos, investimentos conjuntos na construção naval (fluvial) e cooperação em ciência e tecnologia (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; REBELLATO, 2011). As negociações, porém, foram suspensas a partir do golpe contra o presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em 2012.

Com a Venezuela, o governo uruguaio firmou oito acordos, dentre os quais se destacam: a renovação do acordo energético firmado em 2005; a criação de uma empresa binacional para tratar de temas comerciais, com sede na Venezuela; e cooperação em segurança alimentar (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; REBELLATO, 2011).

Com o Equador, o Uruguai firmou convênios nas áreas de petróleo, defesa e agropecuária. Importa destacar que o governo Mujica rechaçou a tentativa de golpe contra o presidente do Equador, Rafael Correa, em 2010, participando ativamente das reuniões da UNASUL convocadas para tratar da questão (FERNÁNDEZ LUZURIAGA; REBELLATO, 2011).

Também foi mantido o apoio a Cuba: o Uruguai apoiou a Resolução da ONU que requeria o fim do bloqueio econômico, comercial e financeiro contra a ilha (CLEMENTE BATALLA, 2011).

Clemente Batalla observa que as iniciativas dos governos Vázquez e Mujica se alinhavam com suas estratégias domésticas de desenvolvimento: “a prioridade outorgada à redução das assimetrias, ao setor produtivo, à matriz energética e às telecomunicações, à cooperação em saúde, à defesa do emprego esteve na base da estratégia de inserção internacional fundamentada na integração regional” (CLEMENTE BATALLA, 2011: 150. Tradução nossa).

## CONCLUSÕES

Este artigo teve como objetivo analisar a política externa uruguaia nos governos de Tabaré Vázquez e José Mujica, à luz de conceitos centrais das teorias de relações internacionais. A literatura revisitada na primeira parte deste artigo destaca que pequenos Estados podem assumir distintos comportamentos na sua atuação no sistema internacional: alinhamento às grandes potências (*bandwagoning*); alinhamento às potências regionais; *soft balancing* contra as potências regionais; diplomacia pendular. Não há consenso, na literatura, em torno da existência de um padrão de comportamento dos pequenos Estados no sistema internacional.

Segundo Clemente Batalla:

“a inserção internacional de um país pequeno não resulta somente de sua capacidade de formulação da política exterior e das estratégias adequadas, mas de seu poder negociador, de sua articulação com outros sócios para interatuar com outras partes e, sobretudo, de seu conhecimento sobre as condições nas quais opera o sistema internacional, para identificar as margens possíveis e ação e as janelas de oportunidade, geralmente escassas. Por conseguinte, é um erro de voluntarismo avaliar uma política de inserção internacional olhando somente para as capacidades próprias, os avatares da política doméstica, os fatores internos e o desenho nacional da política, prescindindo da análise dos fatores externos que atuam a partir do sistema internacional e dos âmbitos regionais, no marco de um mundo globalização e interdependente.” (CLEMENTE BATALLA, 2007:54. Tradução nossa).

A análise sobre a política externa nos governos da Frente Ampla, embora se concentre em um curto período, indica que não é possível identificar um padrão de comportamento do Uruguai em suas relações internacionais. Torna-se claro que os governos uruguaiois rejeitam a adesão a uma estratégia de alinhamento automático (*bandwagoning*), seja com a superpotência (Estados Unidos), seja com as potências regionais (Brasil e Argentina).

O Uruguai buscou, durante o governo Vázquez, uma aproximação com os Estados Unidos, que constituiu um poderoso instrumento de barganha nas relações com seus principais parceiros: embora o Brasil tenha se manifestado contrariamente à assinatura de um eventual TLC, deu-se prosseguimento às iniciativas de redução das assimetrias entre os países do Mercosul (Parlasul e FOCEM). A adoção de uma estratégia de *diplomacia pendular*, porém, se via dificultada pela necessidade de adoção de um modelo econômico pautado pela abertura comercial, caso o TLC fosse assinado, o que encontrou forte resistência no âmbito do partido de esquerda. Para muitos membros da Frente Ampla, não havia espaço para uma barganha pendular, e sim o risco de abandono de uma estratégia de desenvolvimento pautada pela diversificação produtiva em prol de um modelo de abertura subordinada à superpotência.

Os governos da Frente Ampla ensaiaram também a formação de uma coalizão entre pequenos Estados, formada por Uruguai, Paraguai e Bolívia, denominada UruPaBol, em uma tentativa de promover agendas de desenvolvimento econômico à



margem das instituições regionais existentes, as quais, de modo geral, favoreciam os interesses das potências regionais. Assim, é possível afirmar que os três países ensaiaram uma estratégia de *soft balancing*, visando definir uma agenda própria. Esta estratégia, porém, encontra contratempos significativos em razão da instabilidade política que enfrenta alguns dos pequenos Estados, tratados na literatura das relações internacionais como Estados fracos. Deve-se pontuar que embora o Uruguai não seja um Estado fraco, seus parceiros potenciais na América do Sul enfrentam problemas políticos importantes no âmbito doméstico, o que acaba por inviabilizar a formação de uma coalizão duradoura formada por pequenos Estados.

Este artigo sustenta que as escolhas possíveis a Estados pequenos, como Uruguai, são fortemente limitadas pelas assimetrias de poder existentes no âmbito das relações globais e regionais. Apesar das restrições, o país busca promover uma agenda de política externa alinhada com seus objetivos de desenvolvimento econômico. Assim, embora o Uruguai tenha assumido posturas cooperativas com a superpotência e com as potências regionais, o país rejeitou alinhamentos automáticos. Os governos da Frente Ampla recorreram a diferentes estratégias – *soft balancing*, diplomacia pendular – a fim de elevar seu poder de barganha nos foros regionais dos quais o Uruguai participa, almejando alavancar seus ganhos dentro destes arranjos cooperativos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACCARINI, Mariana P. O.; SILVA, Roberta R. M.. Solução de Controvérsias na América do Sul: uma avaliação de dois casos recentes. In: **International Law Students Association International Conference**, 2008, Belo Horizonte.

CLEMENTE BATALLA, Isabel. Opciones de inserción internacional del gobierno progresista: 2005-2007. **Seminario Inserción Internacional de Uruguay**. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, 14 y 15 ago.2007.

CLEMENTE BATALLA, Isabel. Transiciones en la política exterior de Uruguay (2000-2011). **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v.06, nº11, ene./jul.2011.

CHASQUETTI, Daniel. Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v.27, nº especial, 2007, p.249-26.

CHASQUETTI, Daniel. Uruguay 2007: El complejo año de las reformas. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v.28, nº.01, 2008, p.385-403.

FENDIUS ELMAN, Miriam. The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. **British Journal of Political Science**, v.25, nº 02 apr.1995, p.171-217.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. La política exterior uruguaya desde tres singularidades. **Seminario Inserción Internacional de Uruguay**. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, 14 y 15 ago.2007.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson; REBELLATO, Santiago. La agenda internacional del Uruguay en el primer año del gobierno de José Mujica. **Documentos de Trabajo**, nº 79, Noviembre 2011. Disponible em: <<http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=194>>. Acceso em 25 ago.2012.

FERRO CLÉRICO, Lilia. Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). **América Latina Hoy**, v.44, 2006, p.115-132.

FERRO CLÉRICO, Lilia; FERNÁNDEZ LAZURIAGA, Wilson; HERNÁNDEZ NILSON, Diego. La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, nº 15, 2006, p.129-150.

FLEMES, Daniel. Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum. **GIGA Working Papers**, nº 57, 2007, 31p.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53, nº 01, 2010, p.141-156.

GARCÉ, Adolfo. "Uruguay. El Frente Amplio como partido de gobierno". In: IGLESIAS; Enrique; CONDE, Rosa; SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (ed.). **El momento político en América Latina 2010**, Madrid: Colección Fundación Carolina/Siglo XXI, 2011.

GRIECO, Joseph. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International Organization**, v.42, nº 03, p.485-507.

HONTY, Gerardo. Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra. **Nueva Sociedad**, nº 204, jul./ago.2006.

HUDSON, Patrick. La Política Comercial de la República Oriental de Uruguay: la integración en el MERCOSUR y las negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos. **Independent Study Project (ISP) Collection**. Paper 288, 2006. Disponible em: <[http://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/288](http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/288)>. Acceso em 30 ago.2012.

KATZENSTEIN, Peter. *Small States and Small States Revisited*. **New Political Economy**, v.08, nº1, 2003, p.09-30.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.

# VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3rd ed. New York: Longman, 2001.

KRAUTHAMER, Charles. The unipolar moment. **Foreign Affairs**, v.70, nº 01, 1990/1991, pp. 23-33.

LUJÁN, Carlos. "El caso uruguayo". In: QUIROGA, Yesko; FRANÇA, Cassio (org.). **Consenso Progresista: política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Convergencias y desafíos**. Fundación São Paulo: Friedrich Ebert, 2010.

MAASS, Matthias. The elusive definition of the small state. **International Politics**, v.46, nº 01, p.65-83.

NEUMANN, Iver; GSTÖHL, Sieglinde. **Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations**. Centre for Small State Studies. Institute of International Affairs - University of Iceland. Working Paper 01-2004. 28p.

MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

PALERMO, Vicente. La disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las procesadoras de celulosa en Fray Bentos. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, nº 11, nov. 2006. Disponível em: <<http://observatorio.iesp.uerj.br/>>.

PAPE, Robert. Soft Balancing against the United States. **International Security**, v. 30, nº 01, 2005, p. 07-45.

SCHWELLER, Randall. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. **International Security**, v.19, nº 01, 1994, pp. 72-107.

SILVA, Roberta R. M. "Balanço das relações Brasil-Argentina no primeiro ano do governo Dilma Rousseff". In: SANTOS, Raquel Paz dos. (org.). **Estudos sobre Integração Regional: projetos e perspectivas para a América do Sul**. Rio de Janeiro: Editora Mar de Letras, 2012, p.89-111.

VIZENTINI, Paulo. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.20, nº 01, 1999, p.135-154.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais** Ed. Gradiva: Lisboa, 2002.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power. **International Organization** v.46 n.2, 1992

# VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

WOHLFORTH, William. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v.24, n.01, 1999, p.05-41.