

# Uruguay+25

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 2

Posibilidades y restricciones  
para la inserción internacional  
del Uruguay en el futuro próximo

Gerardo Caetano - Álvaro Padrón - Viviana Barreto

**Coordinación Proyecto Uruguay + 25:** Leo Harari y Cecilia Alemany

**Edición:** Mario Mazzeo y Natalia Uval

**Compilación:** Mercedes Altuna y Carolina Quintana

**Diseño:** Diego García

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región. Sus proyectos son regionales e involucran permanentemente a investigadores/as de varios países de América del Sur.

La misión de la Red es contribuir al análisis y el debate socioeconómico regional identificando respuestas a los desafíos del desarrollo. Promueve, coordina y desarrolla estudios conjuntos desde una perspectiva independiente y rigurosa sobre la base de metodologías comunes desde una visión regional. Integra las dinámicas globales y analiza las lecciones aprendidas de otras experiencias y regiones, para atender las prioridades para el crecimiento inclusivo y sustentable en América del Sur.

Desde sus inicios, la Red ha tenido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá) y para la realización del Proyecto Uruguay + 25 contó también con el apoyo de otras instituciones tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial y la ANII.



[www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)

Edificio Mercosur,

Luis Piera 1992, 3.er piso

Tel: (+598) 2410 1494

[coordinación@redmercosur.org](mailto:coordinación@redmercosur.org)

11200, Montevideo – Uruguay

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias. La Fundación tiene dos ejes de acción:

La divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas clave del debate contemporáneo. Para cumplir con ese objetivo ha organizado el ciclo de conferencias Pensando el Futuro, la publicación Cuadernos de Astur y diversos talleres y encuentros, promoviendo el diálogo social. El segundo eje apunta al desarrollo de actividades dedicadas a atender a sectores vulnerables de la población. Para cumplir ese objetivo trabaja en la mejora de las condiciones de vida y de cuidados de los adultos mayores.

La fundación participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos, privilegiando la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales y locales.

Iturriaga 3379

11300 Montevideo

Tel: (+598) 2622 30 96

[info@fundacionastur.org](mailto:info@fundacionastur.org)

[www.fundacionastur.org](http://www.fundacionastur.org)

La serie de documentos de trabajo Uruguay + 25 compila los diferentes trabajos realizados en el marco del proyecto, liderado por Enrique V. Iglesias, desde la Fundación Astur y con la colaboración de la Red Sur. Esta es una iniciativa que recoge el espíritu de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que tuvo lugar hace 50 años, sentando las bases de la planificación para el desarrollo en el estado moderno uruguayo, y de una cultura de colaboración con técnicos de la región para analizar los desafíos nacionales con una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este proyecto fue llevar adelante un proceso de análisis, debate e identificación de propuestas de políticas para la agenda de futuro de Uruguay, en su dimensión nacional, considerando la dimensión regional e internacional de cara al desafío del desarrollo inclusivo y sostenible. Esta propuesta se basa en el entendimiento de que la sociedad uruguaya tendrá más oportunidades a futuro en la medida que las políticas y estrategias de desarrollo tengan un enfoque de mediano y largo plazo, y reflejen consensos nacionales reconociendo lecciones aprendidas en Uruguay, la región y el mundo.

El libro “Uruguay + 25. Documentos de investigación” es la obra colectiva producida en el marco del proyecto que compila las versiones resumidas de los aportes de treinta y nueve especialistas. A través de estos documentos de trabajo se dan a conocer las investigaciones de base de esos trabajos y otros estudios que se comisionaron en el marco del proyecto, así como notas de opinión.

Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

## Gerardo Caetano

Doctor en Historia, Universidad Nacional de La Plata. Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Universidad de la República (Udelar). Director Académico del Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR). Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Representante titular por la subregión Argentina-Uruguay en el Consejo Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Investigador y Docente grado 5 en la Udelar. Investigador nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (SNI).

## Álvaro Padrón

Director de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay desde 2003. Secretario General del Instituto del Tercer Mundo (ITEM), Directivo del Centro Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) y miembro del Ejecutivo de la Fundación Liber Seregni. Fue coordinador de MERCOSUR del PIT-CNT, coordinador de la sección nacional del Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR (FCES), secretario técnico de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), e integró la directiva de la Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC).

## Viviana Barreto

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (Udelar), maestranda en Relaciones Internacionales, Economía Política e Integración Regional por la Udelar. Miembro del equipo técnico del Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR). Trabaja sobre asuntos de integración regional y sindicalismo.

## 1. La reconceptualización de la política exterior en la nueva globalización

En los ámbitos políticos contemporáneos suele invocarse con facilidad el concepto de modelo de desarrollo. A éste subyacen ideas vagas sobre un conjunto de políticas sociales, económicas, energéticas, ambientales, etc., todas ellas asociadas a una determinada estrategia de inserción internacional, que resulta transversal y determinante en su diseño y en el resultado final de su implementación.

América Latina tuvo durante buena parte del siglo XIX -y los primeros años del siglo XX- un modelo basado en la exportación de productos primarios (mineros, agrícolas, ganaderos, etc.). Sin desmedro de que a través de esta apuesta el continente logró crecimiento económico, la misma no promovió la consolidación de un patrón de desarrollo estable y consistente, como vino a probar la crisis de 1929. Tras ella, desde América Latina se profundizó una reflexión sobre cómo modificar la estructura productiva y social de nuestros países con el fin de alcanzar un estadio de desarrollo efectivo.

Fue así como el pensamiento cepalino -impulsado entre otros por Raúl Prebisch- bosquejó una estrategia pensada desde el sur y, en particular, desde América Latina. El modelo de sustitución de importaciones -que aplicaron casi todos los países del continente con diferentes variantes - estuvo centrado en políticas activas de promoción del sector secundario de la economía a través de la sustitución de producción industrial importada por otra de origen nacional.

Aunque este modelo logró generar crecimiento y desarrollar al sector industrial, no logró vencer las barreras del subdesarrollo y demostró no poder sobrellevar las sucesivas crisis económicas de origen internacional que terminaron por hacerlo insostenible. La segunda mitad de la década de los ochenta y, en particular, de los noventa, trajeron consigo un nuevo modelo. Tal como a comienzos del siglo XX, la solución se orientó entonces hacia propuestas capitalistas extremas, calificadas por muchos como “neoliberalismo”, sustentadas en la afirmación de la economía de mercado, la libre empresa, la no intervención del Estado en la economía y, en el caso de los países latinoamericanos, en la producción de aquellos bienes y servicios en que los países tenían ventajas competitivas para su exportación.

Bajo el influjo de las políticas del llamado “Consenso de Washington”, los países de América Latina comenzaron a privatizar los servicios públicos, procesaron aperturas indiscriminadas de sus economías y dejaron librado al mercado todos los aspectos de la vida económica. Si bien se procesaron algunas reformas, como lo han indicado varios informes de los organismos financieros internacionales, la aplicación dogmática en varios casos de este modelo concentró riqueza y aumentó el desempleo y la pobreza. En varios países, ambientó también crisis financieras y políticas que pusieron en duda la continuidad de la democracia, constituyendo el telón de fondo para un progresivo cambio político en los gobiernos de la región que se confirmaría

fundamentalmente en la década siguiente. A pesar de que se pueda decir que este modelo “neoliberal”, sobre todo en sus aplicaciones más extremas, ya forma parte del pasado para América Latina, esto no permite afirmar que la región cuente con la vigencia de un “modelo” nuevo. Los diferentes países y sus gobiernos han implementado medidas de corte social y económico, con algunas experiencias exitosas de alto impacto en la mejora de las condiciones sociales en el continente. Pero estas acciones están lejos de suponer una estrategia efectivamente alternativa de desarrollo en el largo plazo, que implique un corte significativo con las políticas de los noventa. La llamada etapa “posneoliberal”, más allá de controversias, en este sentido específico no ha podido completarse de una manera sólida y convincente.

El mundo ha vivido en los años 2008-2009 una de las crisis financieras más profundas desde 1930. Las fallas en la autorregulación de los mercados en los países desarrollados han conducido a pensar también allí que el modelo de libre mercado no necesariamente brinda estabilidad y que requiere repensarse de manera radical. Unido a esto, cada vez existen más dudas sobre la sustentabilidad ambiental del capitalismo a escala global.

En consecuencia, tanto la coyuntura regional como la internacional parecen ser especialmente propicias para reflexionar acerca de la construcción del desarrollo sustentable tanto a nivel nacional, como regional y global, desde lógicas conectadas e interdependientes. A primera vista, ésta puede parecer una discusión técnica sobre cuál es la mejor forma de desarrollar las economías de manera sustentable. Sin embargo, se impone analizar el trasfondo político que enmarca las exigencias prospectivas más actuales.

En la actualidad existen varios tópicos que condicionan el debate sobre el desarrollo. En primer lugar, desde hace doscientos años, una de las discusiones fundamentales en los debates políticos del continente ha sido la de su inserción externa: ¿cómo se va a insertar América Latina en el mundo? Ese fue uno de los temas que más preocupó a las élites que encabezaron las revoluciones de la independencia iberoamericana: ¿cómo reestructurar sus vínculos con el mundo luego de romper los pactos coloniales de las viejas metrópolis española o portuguesa? En aquellos momentos posteriores a la independencia, la inserción en un mundo dominado por Inglaterra fue la gran aspiración de las élites emergentes tras las revoluciones independentistas. Los dilemas ya por entonces eran múltiples: en torno a qué ventajas, a qué capacidades, a qué apuestas integrarse a un mundo nuevo.

Desde aquella época fundacional y en clave histórica, las diferentes opciones de inserción internacional casi siempre se han correspondido con definiciones muy relevantes sobre cómo estructurar las economías nacionales, sobre qué sectores impulsar, han implicado también opciones sobre modelos de distribución del ingreso, sobre cómo construir bienestar y, en definitiva, han focalizado los debates en torno a la interrogante de cómo lograr políticas de desarrollo no solo en términos económicos sino también sociales y políticos.

En los actuales contextos, la región y el mundo parecen transitar un giro de época sobre este particular. Diversos actores sociales, políticos y económicos se convocan para repensar las relaciones comerciales entre los países, una nueva arquitectura de las Instituciones Financieras Internacionales, el rediseño institucional de las Naciones Unidas y aun el replanteo radical de los objetivos del desarrollo.

Con certeza América Latina tiene -como a mediados del siglo pasado- la oportunidad de aportar a la discusión sobre nuevos enfoques de desarrollo con una reflexión que parta desde sus propias condiciones tanto en términos de oportunidades como de restricciones. Pero en cualquier caso en esa faena deberá dialogar e interactuar con otras regiones y con el resto del mundo. De todos modos, desde la vieja lógica de los “círculos concéntricos” de la que hablara Luis Alberto de Herrera, la región y en especial los países vecinos constituyen una referencia ineludible para un país como Uruguay para pensar, diseñar e implementar una estrategia de inserción internacional que le de rumbo, objetivos y utilidad a su política exterior.

### La “política exterior” como “política interior” y “transversal” en los nuevos contextos.

La dimensión de las transformaciones referidas resulta inabordable con viejas políticas. Por ello, la propia concepción de la política exterior constituye un tema central a transformar para dar cuenta de estos nuevos desafíos. Seguir como si nada hubiera ocurrido en lo que refiere a la “política exterior” convertida poco a poco en “política interior” y en eje transversal del desarrollo en los nuevos contextos, equivale a pretender comunicarse por telégrafo en tiempos de internet. La superación de toda una concepción devenida arcaica, su propio diseño, los instrumentos que utiliza y los actores involucrados configuran aspectos centrales de una etapa que adquiere ribetes re-fundacionales.

Se puede jugar con las palabras, pero la histórica definición y división de campos de políticas públicas ubicadas en la lógica de “política interior” versus “política exterior” resulta cada vez más obsoleta frente a la irreversible interdependencia de ambas dimensiones.

Esto que vale para grandes potencias (que así lo han entendido), para un país chico como Uruguay se transforma en un dilema de supervivencia. Uruguay no existe sin política exterior, pero tampoco existe con cualquier política exterior y menos aún con una que esté desconectada de todas y cada una de las áreas de política “interna”. Esto implica, entre otras muchas cosas, un cambio cultural que rescate la política internacional (su diseño y ejecución) de un ambiente elitista, de expertos sofisticados, llena de códigos complejos muy lejanos del ciudadano común, asociada popularmente a un ambiente de frivolidad y derroche. Ese cambio cultural requiere con la misma firmeza la construcción de nuevos diplomáticos polivalentes en sus capacidades (sin desmedro de las especializaciones que se requieran), cada vez más rigurosos y formados desde el punto de vista profesional, con vocación de Estado y habilitaciones re-

novadas para su acción. Ambas tendencias, lejos de ser contradictorias, se requieren y complementan dialécticamente ante las nuevas exigencias.

Esta necesaria reconceptualización deberá ser sostenida por una arquitectura institucional radicalmente diferente a la que conocemos. Probablemente pocas áreas de la política pública requieran de una reforma tan profunda como la que requiere la cancillería en una lógica integral de reforma del Estado. El concepto de transversalidad anteriormente formulado, da cuenta de la necesidad de pensar estructuras y dinámicas que permeen diversas áreas, que involucren multiplicidad de actores y articulen procesos que permitan alcanzar decisiones compartidas, legitimadas política y socialmente, capaces de permanecer y ser sustentables en periodos prolongados de tiempo, única dimensión temporal posible para confirmar la naturaleza central de estas estrategias.

Probablemente, el desafío teórico más importante y complejo de esta etapa, vinculado a la política internacional en particular, sea cuestionar la noción de soberanía tradicional, ubicándola en los nuevos parámetros y contradicciones que la globalización instala. Lejos de debilitar las exigencias vigentes de un principio dinámico y moderno de soberanía nacional, ese ejercicio supone dar cuenta y responder cuestiones absolutamente insoslayables en el mundo de hoy. Implica, por ejemplo, preguntarse qué soberanía efectiva queda para la acción de los Estados nacionales en relación a una fuerte mayoría de decisiones estratégicas que impactan directamente en el territorio y en la población de un país. Significa recoger la interpelación surgida a propósito de qué margen les queda para actuar sin correr el riesgo de ser cuestionados por organismos transnacionales o por actores económicos que a partir de sus intereses, implementen mecanismos u acciones de enorme poder que afectan y compiten con buena parte de las decisiones adoptadas por los países, en solitario o aun en bloque. En suma, supone no ahorrarse preguntas incómodas acerca de la cuestión central de cómo funciona esta nueva lógica internacional que le ha ido quitando poder de decisión a los Estados nacionales. ¿Hacia dónde migró ese poder? ¿Quiénes ocupan los lugares centrales de la decisión a nivel internacional? ¿Con qué legitimidad democrática? ¿Cómo se participa y se influye en los nuevos formatos formales e informales de la gobernanza a escala global?

Siendo esta lógica irreversible y para muchos temas deseable (la paz, el cuidado del medio ambiente, el respeto a los DDHH) corresponde preguntarse si la nueva arquitectura que absorbe estas funciones representa al conjunto del sistema internacional, si opera de manera inclusiva y democrática.

Como toda obra en construcción, estas interpelaciones que hacen a las nuevas pautas de gobernanza global forman parte de un pleito que se halla en curso, refieren a conflictos de intereses en disputa. Y una de las preguntas ineludibles que surgen se refiere a qué rol juega o puede jugar en ellos un país como Uruguay. Considerar a la integración regional también como un instrumento para recuperar influencia en estos espacios internacionales es también recuperar soberanía, ahora compartida con otras sociedades que tampoco están dispuestas a ser espectadores de lo que otros construyen y controlan.

## 2. Las condiciones de inserción internacional para Uruguay y la clave de la región.

A partir de estos retos, el contexto internacional actual no podría ser más claro en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial desde América del Sur. Los procesos y acontecimientos de auténtica proyección histórica que se vienen sucediendo a ritmo de vértigo demandan respuestas impostergables desde la región.

La crisis financiera internacional originada en el centro del capitalismo evidenció los fallos del sistema de acumulación, así como las dificultades de los espacios multilaterales para acordar cambios certeros en la arquitectura financiera global y mecanismos de salida a la crisis que promuevan el crecimiento con inclusión social. Esta situación también ha arrojado luz sobre las imperfecciones del esquema de integración europeo, “modelo” puesto en entredicho como paradigma para los procesos integracionistas emprendidos en América Latina.

En este marco, el constante crecimiento de “emergentes” nuevos actores del orden global completa un panorama de crecientes cambios en el escenario internacional. La región asiática encabezada por China ha liderado el crecimiento económico en los últimos años. Según datos del FMI, las economías del G-7<sup>1</sup> que aportaban el 65% del producto global en 1990 han reducido su participación al 47% actual, mientras que la región más pujante de Asia pasó de una participación del 4,8% del producto mundial en 1990 al 18% en la actualidad (del cual China representa 70%).<sup>2</sup> En materia de exportaciones, la participación de los productos chinos en el total exportado en el mundo creció 10% en los últimos treinta años para colocarse en el 11,4% actual frente al 8,6% de las exportaciones estadounidenses (que cayeron más de dos puntos porcentuales en el mismo período).<sup>3</sup> Para la OCDE, China superará a Estados Unidos como primera economía mundial en el 2016.<sup>4</sup>

Por su parte, los BRICS, verdaderos “ladrillos” del crecimiento económico mundial en los últimos años, concentran más del 40% de la población y son los principales tenedores de reservas a nivel global. Además de impactar en la ecuación económica internacional, este escenario que se perfila con el cambio de siglo y explota luego de la crisis financiera internacional, incide sobre la configuración de los esquemas multilaterales de negociación donde los emergentes reclaman más espacio. La participación de Brasil en ese grupo es una oportunidad no del todo capitalizada por América del Sur.

Hacia finales de 2013 el acuerdo alcanzado en la IX Conferencia Ministerial de la OMC sorprendió al mundo con un aparente revivir de las negociaciones en el marco

1. Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

2. Estadísticas del FMI *Data Mapper* ®.

3. *Estadísticas del Comercio Internacional 2013*, OMC.

4. OECD Economic Surveys: China 2013, OCDE. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/economics/oced-economic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/economics/oced-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21)

de la Ronda de Doha. No obstante, las condiciones acordadas en el “Paquete de Bali”, con acuerdos concretos en materia de facilitación del comercio y dilaciones de los compromisos en la agenda de la agricultura, abren un escenario de dudas sobre las posibilidades reales de conclusión efectiva de la “Ronda del Desarrollo”.

Por otro lado, se producen cambios en el esquema de negociación de acuerdos comerciales regionales. El número de acuerdos (bilaterales o plurilaterales) ha sido creciente desde los 2000: a partir de entonces fueron notificados a la OMC 201 acuerdos comerciales, del total de 258 que han sido notificados en la vigencia del GATT y la OMC. No obstante, a partir de 2010 aparecen en escena un nuevo tipo de acuerdos denominados “megarregionales” a propósito de la gran amplitud geográfica que se proponen cubrir. Se destacan el *Trans Pacific Partnership*<sup>5</sup> (TPP), el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)<sup>6</sup> y la *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP)<sup>7</sup>. Con el objetivo de mejorar las condiciones de explotación de las cadenas globales de valor, estos acuerdos se proponen homogeneizar las reglas para la producción, el comercio y la inversión, así como profundizar la apertura de los esquemas nacionales, promoviendo disciplinas más ambiciosas que las negociadas en el espacio multilateral.

La renovación radical de los desafíos globales impone una reinserción internacional potente de la región y de sus países. El impacto en los flujos de comercio que tendrán estos acuerdos en razón de su amplitud geográfica y su magnitud económica incide en las condiciones de inserción internacional de América Latina. Se presentan desafíos diversos en relación de la trayectoria de política exterior adoptada por cada Estado pero con un claro desafío en común: fortalecer las condiciones regionales para el aumento de valor agregado en la producción, de cara a una participación más virtuosa en las cadenas globales de valor.

Es en ese contexto desafiante en el que hay que pensar los impactos de los avatares de las agendas y procesos nacionales en los países sudamericanos, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en el continente, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, comerciales y productivos.

Los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional. Una de sus notas insoslayables tiene que ver con la continuidad general de las “democracias electorales” en el continente, factor de indudable valor que sin embargo no debe ocultar la persistencia de algunas situaciones de relativa inestabilidad política, la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de “movimientismos”, personalización de la política, desprestigio de los Parlamentos y de los partidos, etc.), con la consolidación

5. Acuerdo negociado entre: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Las negociaciones se iniciaron en 2013 y se prevé que finalicen en 2014.

6. Acuerdo negociado entre Estados Unidos y la Unión Europea. Las negociaciones fueron lanzadas en febrero de 2013 con fecha prevista de finalización para 2015.

7. El acuerdo se negocia entre los socios de la ASEAN; Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda. Las negociaciones se iniciaron en noviembre de 2012 con previsión de finalización para fines de 2015.

de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de organizaciones y actores sociales.

A este cuadro político cambiante y fragmentario en Sudamérica debe sumársele el mantenimiento –aunque con mejoras estimables en los últimos años– de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo uno de los más desiguales del planeta pero que desde el 2003 puede ostentar niveles de crecimiento económico alto, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de commodities.<sup>8</sup> La crisis internacional no ha logrado frenar este ciclo de bonanza y crecimiento (salvo en el 2009). Su impacto innegable en la región ha sido –por lo menos hasta este momento– menos profundo que lo esperado, entre otras cosas porque el continente se encontraba mejor preparado para enfrentar una contingencia de esta naturaleza.<sup>9</sup>

Al mismo tiempo, América del Sur y el propio MERCOSUR ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional: la participación de la región en el producto global se mantiene estable en torno a un magro 5% desde 1980 (luego de haber caído a niveles apenas superiores al 3% en la década del '90)<sup>10</sup>, mientras que las exportaciones provenientes de América del Sur y el Caribe representan un incambiable 4% de las exportaciones globales en el mismo período. Si bien en materia de captación de inversión directa extranjera la región ha presentado un gran dinamismo, alcanzando valores récord en 2012, se registra una fuerte concentración en actividades vinculadas a los recursos naturales, las de menor capacidad de generación de empleo.<sup>11</sup> Además, en los últimos tiempos la rentabilidad de las inversiones recibidas en la región ha crecido fuertemente: los egresos por rentabilidad repatriada a las matrices alcanzaron el 92% de los ingresos de IED con lo cual el efecto positivo en la balanza de pagos se neutraliza. Los resultados positivos en materia de captación de inversiones deben ser analizados con mayor detenimiento ante el riesgo de reproducción de una dinámica de exportación de la riqueza con insuficiente capacidad de fortalecimiento de la capacidad productiva y de generación de empleo.

El ingreso de capitales a las economías emergentes, producto de las políticas monetarias expansivas aplicadas en el norte para la promoción del crecimiento y la mayor rentabilidad relativa de las economías de la región ha significado otro frente de vulnerabilidades, en la medida en que se presiona el tipo de cambio incidiendo así en el desempeño de la balanza comercial, en un momento de enlentecimiento de la demanda mundial.

Con el telón de fondo de ese panorama regional, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, no sólo en América del Sur sino más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones de incertidumbre. El escenario

8. *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 2013. CEPAL, enero de 2014.

9. Cfr. por ejemplo, "Nueva Sociedad". Nº 224, "Crisis bajo control. Efectos de la recesión mundial en América Latina". Caracas, Noviembre-Diciembre 2009, en especial los artículos contenidos en su sección "tema Central".

10. Estadísticas del FMI *Data Mapper* ®.

11. Esta situación se constata para América del Sur, excluyendo a Brasil, donde la inversión en actividades vinculadas a los recursos naturales representa 51% del total (con la minería como el principal sector) de inversión. CEPAL óp. cit. p. 23.

actual se dibuja a trazo grueso identificando, en materia de integración subregional, dos dinámicas divergentes. Mientras que por un lado los países con costas al Pacífico consolidan su esquema de integración regional enmarcado en la trayectoria de apertura unilateral a la economía global, a partir de la Alianza del Pacífico, los países asociados en torno al MERCOSUR y el ALBA procuran (no sin dificultades importantes) consolidar a la integración regional como mecanismo que favorezca una inserción más virtuosa en el escenario global.

La vocación de mayor profundidad que se presenta en procesos de integración de la naturaleza del MERCOSUR, reconstruido en la etapa “posliberal” sobre compromisos de avance en políticas “positivas” que superen la etapa de eliminación arancelaria, ha presentado inmensas dificultades. En un escenario de aparente superación de la crisis política desencadenada tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela, parece abrirse para el bloque la necesidad de un imprescindible avance en torno a las cuestiones centrales de la agenda que permanece incumplida.

Esa vocación de reconstruir los objetivos de la integración regional en MERCOSUR quedó claramente plasmada en documentos como el Consenso de Buenos Aires (octubre de 2003) o el Acta de Copacabana (noviembre de 2004), que reflejaron en su momento las potencialidades teóricas del nuevo acuerdo político que se construiría con el liderazgo de Argentina y Brasil. Esa lógica buscó ser internalizada en el MERCOSUR con la aprobación del olvidado (e incumplido) Programa de Trabajo 2004-2006, que presentó un completo plan para la profundización de la integración. En la faz económica, además de incluir numerosos asuntos para la efectiva consolidación de la unión aduanera, el documento procuraba innovar en la atención de las asimetrías entre los socios e incorporaba con mayor claridad la importancia de la realidad productiva vinculada con el proceso de integración. No obstante, los mayores cambios se producían respecto a la agenda social e institucional: fortalecimiento de la participación social, construcción de una agenda regional en políticas sociales, visibilidad de MERCOSUR y promoción de una agenda de ciudadanía, acción en materia de DDHH, promoción de los derechos laborales y aquellos relativos a la circulación regional de personas, educación para el MERCOSUR y promoción cultural de la integración. A ello se agregaba el compromiso de avanzar en la constitución de un Parlamento regional. Las definiciones parecían orientarse a la conformación de un espacio integrado de convivencia y desarrollo, reforzado por la adopción de un amplio abanico de políticas públicas regionales. Si bien queda claro que aquella agenda era ampliamente superadora de un programa estrictamente comercial, la manifestación de una reiterada voluntad de constitución de la unión aduanera resultaba muy importante en tanto daba forma específica al espacio integrado que los Estados se proponían construir, con trascendentes implicancias en términos de producción, empleo y distribución de los beneficios y costos de la integración.

En ese marco, la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas en avanzar en proyectos comunes en materia productiva y la persistencia de con-

flictos originados en la divergencia de los proyectos estratégicos construidos desde el espacio nacional de espaldas a la región, quitan credibilidad al proceso de integración en un momento de fuertes amenazas.

A la luz del inmenso desafío que se presenta a la región ante las perspectivas de un entorno internacional que modera sus efectos positivos sobre la economía latinoamericana<sup>12</sup> y dada la creciente complejidad del esquema de comercio internacional dominado por las grandes multinacionales, se hace imprescindible una lectura que reconozca las diferencias que presentan los diversos proyectos de integración en términos estratégicos. Pero al mismo tiempo, se vuelve igualmente necesario mantener el objetivo central de identificar los espacios de agenda donde sea posible construir complementariedad, cuanto menos en asuntos cruciales para el futuro de la región como energía, infraestructura, seguridad pública, defensa y autodeterminación.

En ese camino, a pesar de todos los pesares, las iniciativas de integración regional tienen un rol fundamental a cumplir. En ese marco, el proyecto de la UNASUR, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, con algunos aciertos iniciales de relevancia<sup>13</sup> y potencialidades efectivas en varios planos, parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado “Consejo de Defensa”. Al mismo tiempo, la CELAC (heredera de la labor del Grupo de Río) transita un lento proceso de consolidación como foro de concertación política y promoción de la paz en América Latina y el Caribe, a la vez que asume la representación en el diálogo interregional con la Europa en crisis.

Es imprescindible afinar el debate y centrarlo en una perspectiva que aporte para un impostergable sinceramiento en la evaluación y el rumbo de los regionalismos latinoamericanos. Ya no hay más espacio para la vieja retórica integracionista –tan tradicional en el continente– y se impone un tiempo de decisiones y, tal vez, de reformulación realista de proyectos y de los mismos bloques. En ese camino debemos interrogarnos, por ejemplo, sobre la convergencia o no de las grandes orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos sudamericanos y latinoamericanos. En esa dirección, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas convergentes en la región? A nuestro juicio, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Abonan esa visión la constatación acerca de que algunos de los partidos políticos, sobre todo los llamados “progresistas”, han resultado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de ar-

12. Cfr. de la Torre, Augusto, Eduardo Levy Yeyati, Samuel Pienknagura. 2013. *América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de mayor crecimiento.* LAC Semiannual Report, World Bank, Washington, DC. doi:10.1596/978-0-8213-9978-1. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0

13. Afirmación de rol concreto como garante de la estabilidad democrática en la región demostrada en la enérgica acción desplegada ante sucesos ocurridos en Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Paraguay.

ticulación de políticas públicas de signo regional o supranacional. Al mismo tiempo que los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques, necesitados de incrementar mercado), mientras continúan ciertas “tentaciones” bilateralistas desde el Norte y persisten las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales, se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemónicas como provincianas, entre regionalismos “mesiánicos” y personalistas y “pragmatismos tácticos” sin estrategia.

En suma, aun con las limitaciones que impone una mirada global sobre un continente tan fragmentado como América Latina, una hipótesis central podría apuntar al señalamiento de que el cambio en la fragmentación configura uno de los rasgos más definitorios del panorama político actual de la región y que ese signo condiciona con fuerza el avance de los procesos de integración y concertación política de proyección regional. También puede consignarse que ese signo también se transfiere a las definiciones de política exterior y de inserción internacional de los países sudamericanos. Más allá de la compleja síntesis de convergencias y divergencias de los procesos identificados en el análisis de los Estados nacionales, así como en el marco de las experiencias en curso de construcciones de integración regional, nuestra visión apuesta a destacar esa señal más global, que en sí misma se vincula con un rumbo de incertidumbres varias.

En efecto, si resulta poco convincente la visión de quienes niegan la existencia de un cambio político de envergadura en el continente, también lo es la de aquellos que inferen un rumbo claro y homogéneo de esta inflexión de transformación política, en particular en lo que refiere al área sensible de las políticas integracionistas. En verdad, son muchas las preguntas que se agolpan en torno al posible derrotero político de muchos países de América del Sur y del continente en su conjunto o de algunas de sus subregiones, como para “despacharlas” con la referencia genérica a una tendencia uniforme y con perfiles claros y determinados. Para decirlo de manera más sencilla, también en estos campos resulta necesario someter a “filtros conceptuales” más rigurosos la idea dominante del “giro a la izquierda” en América del Sur.<sup>14</sup>

---

14. Este tema ha provocado una extensa bibliografía reciente en América Latina. Para citar tan solo dos ejemplos valiosos, desde perspectivas y enfoques diversos, cfr. José Natanson, *“La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador”*. Buenos Aires, Sudamericana, 2008; Emir Sader, *“El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana”*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009.

### 3. Uruguay y sus principales apuestas de política exterior en la última década y media (1999-2013)

La crisis desatada en la región en la transición hacia el nuevo siglo mostró el agotamiento del modelo “neoliberal” aplicado con especial ortodoxia por los gobiernos del cono sur de América. A nivel interno el resultado fue la cuasi desaparición del Estado en la vida pública, el desmantelamiento de esquemas de protección social y la profundización de la apertura comercial con el resultado de niveles record en materia de pobreza y exclusión social. La expresión regional de esta política fue un proyecto de integración funcional a los planes implementados a nivel nacional, concentrado en la liberalización comercial, el libre e incontrolado flujo de capitales y el juego abierto a las empresas transnacionales para operar con libertad en el escenario regional.

La llegada al gobierno de fuerzas políticas “progresistas” o “posliberales” pareció marcar un cambio de rumbo en el proceso de integración regional. Una afirmación del ideario integracionista comenzó a tomar fuerza en los pronunciamientos de los nuevos mandatarios de la región a los inicios de este período. La integración comercial ya no se presentaba como un fin en sí misma, a la vez que se reconocía la insuficiencia de ese instrumento para la construcción en solitario de un proyecto de desarrollo “de nuevo tipo”. A partir de una reafirmación del compromiso de construcción de un espacio económico único sustentado en una efectiva profundización de la unión aduanera en el Mercosur, en varios documentos y resoluciones del bloque se proclamó la necesidad de incorporar las agendas macroeconómica y cambiaria, productiva, industrial, social, laboral, de derechos humanos, educativa y cultural como bases fundamentales para avanzar al desarrollo a nivel regional.

A pesar de contar en los momentos inaugurales de este proceso (2003-2005) con un intenso consenso a nivel político y social sobre ese nuevo rumbo que debía adoptar el proceso de integración, los gobiernos mercosureños no lograron conjugar dos frentes de acción de altísimo requerimiento político. Si bien en esos años pudieron alcanzarse interesantes logros en materia de desarrollo a nivel nacional, la región no se consolidó como una plataforma para la potenciación de esos planes. La afinidad política, la coincidencia en cuanto a los rumbos a seguir, no se concretó en proyectos estratégicos conjuntos que dieran base –en los hechos, no solo en las declaraciones- a un nuevo proceso de integración. A partir de allí, los cambios que se produjeron en el MERCOSUR no se cimentaron sobre nuevas bases estructurales de acuerdo, generando una constante sensación de fragilidad de los logros alcanzados. Por otro lado, el relacionamiento entre los socios mantuvo en buena medida una lógica defensiva, especialmente en el área comercial, con lo cual fueron frecuentes los conflictos bilaterales que contribuyeron a socavar la confianza mutua y la credibilidad del proceso de integración.

Pese a todo, aunque cargando con esta larga historia de compromisos incumplidos, los gobiernos han mantenido firme la definición del carácter estratégico de la in-

tegración, redoblando los discursos ante la fuerte ofensiva política que sufre crecientemente el bloque regional. Esta empresa ha resultado especialmente difícil en el caso de Uruguay. Como país pequeño ha sido altamente sensible a los incumplimientos en el MERCOSUR, en el cual a menudo ha pagado los costos de la liberalización y no se ha beneficiado por cierto con las grandes inestabilidades del mercado ampliado.

El resultado ha sido la adopción por parte de los gobiernos uruguayos de la última década de una postura pragmática, que mientras han valorizado –aun en coyunturas muy difíciles de conflicto bilateral con Argentina- los beneficios efectivos y estratégicos en la integración plena a MERCOSUR, al mismo tiempo han afirmado un papel de promotores y acicateadores –con resultados más bien magros- del diálogo con los grandes socios. En contextos muy adversos de todos modos se mantuvo, de manera crítica pero efectiva, la apuesta por el MERCOSUR y por la región como horizontes estratégicos para un “Uruguay internacional” sustentable en dinámicas de crecimiento y equidad. Se profundizó la capacidad de proposición crítica en la defensa de un enfoque de regionalismo abierto<sup>15</sup> como pauta integracionista primordial e indeclinable para el MERCOSUR, avanzándose –a veces por la vía de los hechos y aun de hechos no queridos- en la superación de una dependencia excesiva de la región en distintos planos (turismo, actividad financiera, inversiones, comercio, etc.).

En ese marco se trabajó de manera vigorosa y efectiva en la apertura y exploración activa de diversos escenarios de comercio e inversión en el marco de un reforzamiento de una estrategia adecuada de bilateralismo múltiple, no contradictoria con la apuesta integracionista de consolidar el proyecto de una “unión aduanera” efectiva dentro del MERCOSUR. Se profundizó una política exterior sustentada en principios (ya tradicionales para el país pero de particular vigencia en los actuales contextos planetarios) de independencia y no alineamiento, en la adhesión y profundización del Derecho y de la comunidad internacionales, contra toda estrategia de avasallamiento o de imposición unipolar de decisiones.

Más allá de avatares, se mantuvo la coherencia programática y la legítima primacía de la decisión política en temas capitales (y con mucho “viento en contra”), como ante la eventualidad (rechazada por decisión presidencial en setiembre de 2006) de la firma de un TLC con los EEUU con los formatos y contenidos habituales en materias altamente sensibles para el desarrollo nacional (propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, normas de competitividad, etc.). Se pudo superar en instancias relevantes la falsa dicotomía entre principismo y pragmatismo en la definición de políticas y estrategias, afirmando la rica imagen internacional del país sin desmedro de la defensa permanente del interés nacional. Se profundizó la apuesta hacia un mayor y más efectivo protagonismo del país en los escenarios multilaterales

15. Cabe consignar que la referencia al concepto de “regionalismo abierto” que se realiza en el texto nada tiene que ver con la apropiación y resignificación que de este sintagma hicieron los gobiernos “neoliberales” en la década de los 90. Refiere a una inserción internacional desde la región (nunca contra ella) buscando las flexibilidades necesarias a la vista de las limitaciones de los logros mercosureños, pero privilegiando al bloque regional como instrumento idóneo para pelear una mejor inserción internacional en la vastedad de sus objetivos y alcances.

(NNUU, G'24, OMC, etc.), combinando iniciativas en solitario con la integración en asociaciones de bloque y presencia calificada en lugares claves del sistema regional e internacional.

Por cierto que este balance general de los itinerarios de la política exterior uruguaya en la última década ha sido y es objeto de fuerte controversia entre gobierno y oposición en el país. Las aspiraciones, a menudo idealistas, de configurar una “política de Estado” en materia de política exterior se han desvanecido en los últimos años, configurándose este tema en uno de los de mayor conflicto. Todo lleva a pensar que durante el próximo ciclo electoral 2014-2015 este nivel de fuerte controversia entre el gobierno y el Frente Amplio respecto a todos los partidos de la oposición (P. Nacional, P. Colorado y P. Independiente) no solo permanecerá sino que habrá de profundizarse.

En el escenario subregional más próximo, el cambio de un paradigma de conflicto a uno de cooperación entre Brasil y Argentina, cambio histórico que terminó de concretarse con el acercamiento entre los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín a mediados de los ochenta,<sup>16</sup> consolidó al país norteño en una posición de liderazgo regional. Este proceso, a la vez que modificó la pauta de relacionamiento entre los dos grandes del Cono Sur, proyectó sus implicaciones de cambio al ámbito de la cuenca platense y coadyuvó a alterar de manera significativa los ejes del equilibrio regional en el conjunto de Sudamérica. Ni siquiera Argentina y Brasil han terminado de asumir en su totalidad las variadas repercusiones de su nuevo relacionamiento asociativo, como tampoco lo han podido descifrar desde sus respectivas perspectivas los restantes “Estados frontera” de la región platense (Bolivia, Paraguay y Uruguay) y los otros países sudamericanos. Mientras Brasil en las últimas décadas ha devenido cada vez más en un emergente “actor global”, lo que por lo menos reformula el nivel de sus compromisos e intereses en la región, Argentina no parece terminar de acertar en definir sus nuevos niveles de aportes y exigencias en esa nueva relación de bilateralidad con su otrora rival.

Más allá de que sobre el punto abundan las generalizaciones de diversa índole, tampoco el MERCOSUR ni el resto de América del Sur han afirmado con precisión a nivel de su trayectoria como bloque el impacto de ese nuevo bilateralismo argentino-brasileño en el proyecto regional. A ello debe sumársele el que no resulta sencillo imaginar en la práctica modalidades no excluyentes para el despliegue concreto de esa bilateralidad preferencial argentino-brasileña. En cualquier caso, la vieja ecuación entre dos “Estados hegemónicos” en competencia y tres “Estados frontera” (muy diversos pero con lógicas pendulares más o menos parecidas) ya no resulta vigente para describir la geopolítica rioplatense. Reiteramos que este cambio también ha repercutido y repercute a nivel de los prospectos y nuevos equilibrios sudamericanos.<sup>17</sup>

16. En este sentido, este cambio del paradigma del conflicto geopolítico hacia una pauta cooperativa entre Argentina y Brasil, en más de un sentido puede ser considerado como parte de una “prehistoria” del MERCOSUR anterior del Tratado fundacional de 1991: ella está sintetizada sobre todo en el Acta de Foz de Iguazú, de noviembre del año '85, firmada entre los entonces presidentes Sarney y Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un proceso de integración con alcances más vastos, por cierto distintos al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991.

17. Cfr. Gerardo Caetano (coord.) “MERCOSUR 20 años” Montevideo: CEPUR - FESUR - GIZ - Somos MERCOSUR, 2011, pp. 21-24.

Por su parte, luego de los dramáticos acontecimientos vividos durante la crisis del 2001 y 2002, Argentina ha experimentado y experimenta dificultades objetivas para afirmar una política exterior genuinamente consistente, que viabilice un rumbo sólido en materia de estrategias de inserción internacional. Las dramáticas consecuencias de la crisis económica y financiera que el país debió afrontar, los legados no menos traumáticos de una sociedad fuertemente pauperizada y violentada durante muchos años, así como las exigencias de reformulación de las lógicas de acumulación política en clave nacional (dentro de un cuadro de fuerte disgregación y enfrentamiento), marcaron durante mucho tiempo en la agenda argentina una neta primacía de la atención por lo local sobre los requerimientos de los escenarios regionales e internacionales. Más aun, las respuestas e iniciativas desplegadas en estos últimos ámbitos provinieron muy frecuentemente de cálculos, visiones y a veces imposiciones del marco de las problemáticas internas de lo nacional, anteponiéndose claramente a la puesta en práctica de estrategias diseñadas y pensadas de modo específico sobre el área externa y en particular regional. Este fuerte condicionamiento de las opciones de política local sobre las apuestas en materia de política exterior, sobre todo en el plano regional, no coadyuvó por cierto para una superación plena de la situación de aislamiento que produjeron los efectos de la crisis. Todo esto parece haber pesado incluso en la respuesta ensayada frente a los requerimientos del nuevo paradigma cooperativo del bilateralismo concretado con Brasil.

Como se ha advertido anteriormente, todos estos procesos han cambiado también radicalmente la matriz tradicional de relacionamiento del Uruguay con sus dos gigantes vecinos, pero tampoco los intentos desplegados en esa dirección por el Estado uruguayo han terminado de configurar una respuesta sólida ante los nuevos contextos.

Si parece incontrovertible que las tradicionales dialécticas pendulares o el rol de factor principal de equilibrio regional ya no resultan respuestas suficientes y a menudo posibles ante los nuevos contextos, no han resultado tan claras las opciones alternativas que se ha buscado ensayar. Si ha quedado una vez más claro que un MERCOSUR sin Uruguay resulta casi impensable por poco creíble, si también se ha reafirmado que el Estado oriental no puede darse el lujo de disputar al mismo tiempo con sus dos gigantes vecinos, las respuestas “soberanistas” de viejo cuño así como las “tentaciones de fuga” en dirección a soñadas asociaciones privilegiadas con las grandes potencias (del tipo de la hipótesis de un eventual TLC con los EEUU como el propuesto en 2006) han vuelto –como vimos- a aparecer en los últimos años,<sup>18</sup> incluso con impulsos y apoyos desde algunas tiendas no previstas.

Parece plausible la noción de que para Uruguay, así como para la mayoría de los países sudamericanos, Brasil es un país y un socio decisivo en términos de política exterior y de estrategias de inserción internacional. Asimismo, tampoco resulta una

18. Para más detalles cfr. Roberto Porzecanski, “No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos. (2000-2010)”. Montevideo, Debate-Ed. Sudamericana, 2010.

novedad el interés estratégico de Brasil en afirmar una estrategia sudamericanista, fundamentalmente –aunque no exclusivamente- a través de la UNASUR.

Como señalaba Samuel Pinheiro Guimarães hace algunos años<sup>19</sup>, la geografía o, mejor dicho, la geopolítica, constituye el primer factor que vincula a Brasil con una perspectiva de integración sudamericana. Brasil limita con diez de los doce países sudamericanos, todos menos Ecuador y Chile. Esta ya era una línea rectora de la política exterior de Brasil desde los tiempos del Barón de Río Branco y aún antes. Por otra parte, también convergen intereses políticos, económicos y de seguridad para afirmar el tropismo brasileño hacia un bloque sudamericano. Piénsese por ejemplo en cualquier perspectiva de afincamiento regional de Brasil y se confirma con rapidez en la idea sudamericana. Temas decisivos para el gigante sudamericano como por ejemplo la seguridad de sus fronteras, la consolidación de su influencia a nivel de zonas estratégicas como la Amazonia o la Cuenca del Plata, la proyección de obras de infraestructura que le resultan ya imprescindibles como los corredores bioceánicos que comuniquen el Atlántico y el Pacífico, su ecuación energética, entre otros muchos, son factores que empujan con fuerza en la misma dirección.

A partir de argumentaciones como las de Pinheiro Guimarães, con otros países del subcontinente, Uruguay puede encontrar muchas razones para apoyar ese proyecto de integración sudamericana, con sus límites y sus alcances precisos.

Más allá de un relacionamiento de gran cercanía con Brasil que ha desplegado el Frente Amplio desde su acceso al Gobierno, en su segunda administración presidida por José Mujica quedó claramente plasmada una fuerte vocación por una vinculación estratégica con el vecino del norte, con el cual se procura avanzar hacia un “nuevo paradigma” de integración bilateral. Se ha construido un consenso al más alto nivel sobre los asuntos estratégicos para avanzar en la integración: libre circulación de bienes, integración productiva, interconexión eléctrica, cooperación, infraestructuras, intercambio en materia de ciencia y tecnología, entre otros asuntos. Los bloqueos del Mercosur han alentado las agendas bilaterales dentro del bloque. En ese marco complejo, la vía bilateral aparece como un atajo para construir agendas de muy complicado avance en el ámbito subregional.

En esa dirección es preciso reflexionar sobre las condiciones y formas con las que Brasil ejerce su liderazgo. La reproducción de relaciones de tipo “centro perifera”, de una modalidad de relacionamiento “radial”<sup>20</sup> con las empresas brasileñas en el centro de las definiciones estratégicas dentro de la región, despierta escepticismo en cuanto al posible ritmo de avance y muestran con claridad las complejidades también presentes en este segundo escenario. Para evitar ello Brasil debería actuar con más decisión y voluntad política en una línea de acción que afirmara en los hechos la noción rectora de que el interés estratégico brasileño se identifica en forma estrecha

19. Cfr. Página 12, Buenos Aires, 10 de mayo de 2011. Por Martín Granovsky. Samuel Pinheiro Guimarães, número uno del MERCOSUR. “Brasil no quiere repetir los errores de los imperios”.

20. Cfr. Sixto Portela, “Acciones del Brasil II”, Argentina, 30 de abril de 2011. Cfr. [www.pcram.net](http://www.pcram.net).

con el desarrollo paralelo de sus socios-vecinos del subcontinente sudamericano. El gigante sudamericano debe estar dispuesto a un reconocimiento explícito y operativo de las asimetrías que tiene con los otros países sudamericanos y ejercer en forma asociativa un genuino liderazgo integrador. Por cierto que para el ejercicio de ese liderazgo –y hoy por hoy Brasil es el único país sudamericano capaz de cumplir con ese rol en la integración sudamericana- hay que estar dispuesto a “pagar costos”, los mismos que han pagado otros países que en la historia reciente han jugado roles similares en otros procesos parangonables.<sup>21</sup>

El escenario de viraje estratégico hacia el relacionamiento con Brasil se ha visto propiciado, indudablemente, por las dificultades persistentes en MERCOSUR y muy especialmente por la turbulenta relación de los últimos años con la República Argentina (dos elementos en fuerte retroalimentación). A pesar del perfil profundamente más negociador que ha caracterizado al Presidente José Mujica, no se ha logrado avanzar en una agenda bilateral positiva, constructiva, que supere el escenario de confrontación. Al enfrentamiento a raíz de la producción de pasta de celulosa en la ribera del Río Uruguay se han encadenado numerosos conflictos vinculados con las dificultades en el comercio y en la administración conjunta de los canales fluviales.

No obstante, la irrenunciable condición de país vecino resulta un imperativo para la continuidad de esfuerzos dialoguistas y constructivos que apunten a rescatar los elementos de asociatividad, sustento de una mirada de más largo aliento que forzosamente nos acerca por encima de las históricas disputas ribereñas. En ese camino, el involucramiento de actores sociales (organizaciones sindicales, empresariado, comunidades territoriales de la frontera, comunidades académicas) ha demostrado ser una táctica poco ensayada pero fructífera a la hora de superar los condicionantes del escenario político nacional hacia la construcción de una agenda positiva.

En cuanto al posicionamiento de nuestro país de cara a otras iniciativas regionales de integración resulta estratégico partir de ciertas precisiones. En primer lugar, la integración sudamericana en general y UNASUR en particular deben ser complementarias y no alternativas al MERCOSUR. UNASUR puede hacer menos cosas que MERCOSUR. Puede ser un espacio de concertación política que garantice paz y estabilidad democrática en el subcontinente. Puede ser un escenario ideal para la convergencia de políticas públicas regionales en temas especialmente estratégicos como energía y medio ambiente, infraestructuras e integración física, migraciones, entre otros. También puede ser un foro político de mucha relevancia, tanto para facilitar la convergencia de posturas comunes entre los países sudamericanos en los organismos

---

21. A menudo se cita el ejemplo del rol jugado por Alemania y Francia en la fundación y consolidación de la Unión Europea, en tanto ejemplos de países que supieron asumir los “costos del liderazgo” de un proceso de integración. En más de una oportunidad hemos escuchado a connotados dirigentes brasileños rechazar este símil, advirtiendo sobre que las asimetrías en el continente se reiteran con fuerza en el interior del propio Brasil y que las mismas deberían ser atendidas en una perspectiva no sólo interestatal sino subregional. Sin caer en extrapolaciones, en comparaciones rígidas o en recetarios a imitar, aquí radica sin duda un punto central a discutir: las implicaciones concretas y específicas que suponen para Brasil el ejercicio de un rol de liderazgo genuino de la integración sudamericana.

multilaterales, así como para establecer acuerdos de contingencia ante coyunturas internacionales amenazantes.<sup>22</sup> No puede aspirar, en cambio, a ser un espacio de integración y complementación económica profunda, a la vista de la fuerte divergencia en las trayectorias en materia de inserción internacional de sus socios.

Por otro lado, un nivel de confrontación que países como Uruguay deben intentar evitar es la que se presenta a partir de la afirmación de la visión sudamericanista como alternativa casi excluyente frente a un latinoamericanismo genuino, no retórico. Con frecuencia, en el discurso diplomático y gubernamental de las elites brasileñas, la invocación a Sudamérica ha reemplazado en forma clara a la referencia latinoamericanista. No cabe duda que en esa circunstancia convergen varias razones: la puja de liderazgos con México, el alineamiento indudable de este y de la mayor parte de la región centroamericana y caribeña con los EEUU, la divergencia creciente de políticas y de intereses comerciales, entre otras muchas. Si todo esto es cierto y tiene consecuencias reales, no resulta menos importante desde un punto de vista estratégico la necesidad de mantener proyectos y estrategias comunes con países con los que se mantienen innegables vínculos históricos, culturales y políticos.

Para un país como Uruguay, la afirmación de una integración sudamericanista no puede suponer el abandono de los vínculos latinoamericanistas, de manera particular con México y algunos países centroamericanos con los que existen lazos de muy diversa índole. Creemos que desde una definición precisa de límites y alcances y desde una estrategia nuevamente de “círculos concéntricos”, tampoco para Brasil resulta ventajosa esa polaridad excluyente.<sup>23</sup> Del mismo modo que lo que ocurre entre las perspectivas del MERCOSUR y de la UNASUR, también es necesario que la integración sudamericana encuentre los caminos para afirmar lógicas de complementariedad con el horizonte latinoamericano, de acuerdo a modalidades específicas, concretas y viables.

En suma, es posible sintetizar en tres elementos los requerimientos más relevantes desde la perspectiva uruguaya –y creemos que desde la gran mayoría de los otros países sudamericanos- para converger con convicción y vigor hacia el horizonte estratégico de una integración sudamericana: i) el ejercicio por parte de Brasil de un liderazgo integrador que asuma en serio la atención de las asimetrías, bien distante de la tentación de una hegemonía “radial” asentada en claves bilaterales; ii) el establecimiento de vínculos de complementariedad entre proyectos distintos como son el MERCOSUR y UNASUR, cuidando de articular con sabiduría los límites y alcances diferentes de cada bloque integrador; iii) el evitar con realismo que la integración sudamericana suponga la abdicación del proyecto de convergencia latinoamericanista, desde el reconocimiento de las dificultades pero también de las potencialidades de la

22. Las recientes reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales de los países sudamericanos para articular consensos básicos frente a los avatares de la crisis internacional configura un buen ejemplo en esa dirección.

23. Cfr. Cassio Luiselli Fernández, “Brasil y México: el acercamiento necesario”. “Revista Mexicana de Política Exterior”. Nº 90. En este artículo Cassio Luiselli analiza la conveniencia de un mayor acercamiento político y económico entre México y Brasil, las dos potencias económicas de América Latina, no sólo en función de la integración latinoamericana, sino de los desafíos que la globalización plantea a ambas naciones.

implementación de estrategias convergentes en esta dirección. En este sentido, una ALADI renovada puede jugar un rol político en clave de articulación. Al mismo tiempo, la efectiva consolidación de la CELAC como espacio de cooperación y diálogo pero también de integración genuina es un horizonte por el cual se debe procurar incidir.

Nuestro país, a partir de sus limitaciones de escala y en vista de la revalorización de la vocación integracionista de la política exterior construida en los últimos años, ha procurado pararse lejos de las lecturas confrontacionistas y secesionistas de cara al panorama latinoamericano. En ese camino ha perfilado su participación en los procesos de integración regional y subregional hacia una fuerte vocación de profundización de la cooperación con los socios latinoamericanos “no tradicionales” procurando romper la matriz histórica de relacionamiento a “dos puntas” entre MERCOSUR y el norte desarrollado. El impulso a la convergencia CAN-MERCOSUR, la profundización de la UNASUR, la CELAC, el acercamiento en calidad de observador al ALBA y a la Alianza del Pacífico han sido pasos efectivos en ese sentido.

La inserción comercial extrarregional de Uruguay ha sufrido también cambios interesantes en los últimos años. Sin dejar de promover el fortalecimiento de la capacidad negociadora del MERCOSUR como bloque con terceros actores, a la luz de sus propias dificultades y potencialidades, nuestro país ha asumido un rol activo en la apertura de mercados y oportunidades de cooperación en diversos ámbitos. Esa definición estratégica sitúa a nuestro país ante una agenda más desafiante y en constante construcción.

Descartada la posibilidad de la vía bilateral con la frustrada negociación de un TLC con los Estados Unidos en el 2006, el desafío de los últimos tiempos se ha centrado en las negociaciones con el bloque europeo. La fuerte voluntad de avanzar desde el bloque hacia un acuerdo más “a medida” de las necesidades y posibilidades de MERCOSUR (dejando de lado los formularios tipo), junto con la complejidad de construir una estrategia negociadora conjunta entre los socios conosureños, han sido factores incidentes en la larga historia de relanzamiento y estancamiento de las negociaciones. No obstante, en esta última etapa del proceso, llevada adelante con un altísimo nivel de secretismo, MERCOSUR parece estar urgido por un clima apocalíptico (muchas veces auto construido) en el que “cualquier acuerdo sería mejor que un no acuerdo”. Muchos elementos y factores abonan esta perspectiva de análisis: los riesgos del aislamiento, la necesidad de ampliar mercados en un contexto de negociación de megaconcertaciones comerciales en el mundo desarrollado,<sup>24</sup> la aparente firme decisión del gobierno brasileño de avanzar en esa dirección. Si esto último se verificara en los hechos, más allá de sus contenidos, es muy difícil imaginar a Uruguay o a Paraguay marginándose del acuerdo. Los márgenes para una acción de ese tipo parecen ser en verdad nulos.

24. A propósito de los grados de avance y del ritmo de las negociaciones en la concreción de los proyectos de los grandes acuerdos comerciales ya mencionados alentados por los EEUU como el *Trans Pacific Partnership (TPP)* o el *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, conviene evitar análisis impresionistas y apurados y someter a los mismos a una mirada analítica más rigurosa y al mismo tiempo cautelosa. Al respecto, entre otras muchas opiniones puede consultarse la de Paul Krugman en su texto *Nada grave*, publicado por el diario español “El País” el 2 de marzo de 2014.

Por su parte, la crisis internacional con centro en Europa y Estados Unidos junto con el continuo crecimiento de China explican los cambios fundamentales verificados en la matriz de comercio exterior a países extra zona por parte de nuestro país. Junto con el aumento de mercados de exportación (superando los 160 destinos) se han producido interesantes cambios en el ranking de nuestros principales compradores en los últimos tiempos. Mientras que los socios regionales se mantienen dentro de los principales destinos, se reduce la participación de las exportaciones a Estados Unidos y la Unión Europea y crecen vertiginosamente las compras de China, que se coloca como segundo destino para nuestros productos con un valor que duplica el alcanzado en 2010.<sup>25</sup> También en materia de inversiones se produce una reconfiguración similar, con la característica adicional de que las inversiones de origen asiático se presentan en proyectos *greenfield*.

El explosivo crecimiento de la demanda china, principal socio de Uruguay en 2013 con el 22% del total de intercambio de bienes (contando el flujo de intermediación de las “zonas francas”), ha favorecido un sostenido ingreso de divisas presentando, al mismo tiempo, desafíos en el camino de la diversificación de las matrices productiva y exportadora, objetivo estratégico en las políticas industrial, comercial y de atracción de inversiones. En ese marco, estar a la altura de los desafíos de la coyuntura implicará cada vez más profundizar el desarrollo de una verdadera agroindustria, impulsar el encadenamiento regional para el desarrollo industrial y mejorar la capacidad de atracción, auditoría y gestión de inversiones en infraestructura, transporte y servicios de forma de generar mejores condiciones para un desarrollo inclusivo y respetuoso del ambiente. Asimismo, la profundización de los vínculos entre la investigación innovadora en ciencia y tecnología y un mejoramiento radical en la capacitación de alta calificación constituyen también objetivos netamente estratégicos.

La perspectiva del comercio mundial dominado por las grandes cadenas de producción al auspicio de los acuerdos megarregionales, con la creciente apertura de China y las economías asiáticas a ese entramado de acuerdos, no parece estimular la sensatez de atenuar la convicción en cuanto a lo estratégico de la integración regional como plataforma de inserción internacional para los países sudamericanos y latinoamericanos. A nuestro juicio, el Uruguay no configura una excepción en ese sentido.

En materia de negociaciones multilaterales nuestro país debe avanzar en fortalecer su posición promoviendo una coordinación más profunda con los socios sudamericanos. A pesar de un período reciente de fortalecimiento relativo de la región frente a los avatares de la economía mundial, la permanencia en una trayectoria estable de crecimiento y desarrollo permanece plenamente condicionada a las definiciones del orden productivo, comercial y financiero global. El fortalecimiento negociador de la región y el acercamiento desde ese espacio a otros grupos del Sur resulta cada vez más una cuestión de supervivencia ineludible.

25. En base a información sobre destinos de exportación del Instituto Uruguay XXI. Cfr. <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion-comercial-y-economica/estadisticas-de-comercio-externo/>

## 4. Algunos escenarios posibles y el espacio de la (geo)política

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

En ese marco, si a nuestro juicio, para países como Uruguay siguen existiendo buenas razones para descartar el camino dogmático de la apertura irrestricta y para recelar del vínculo directo –en clave de bilateralismo ingenuo- con la globalización, también las hay para afirmar que los procesos de integración en América Latina no han alcanzado el desarrollo esperado y que exigen sinceramientos impostergables para estar a la altura de las exigencias del contexto internacional actual. Por cierto que ya resulta caduca la controversia entre “apertura unilateral” o “cierre” frente a la globalización. Los términos de la polémica real, a menudo mal planteados, apuntan a cómo procesar la inserción internacional de un país pequeño como Uruguay, desde las restricciones y también las oportunidades de los nuevos contextos.

A 23 años de la firma del Tratado de Asunción que fundó el MERCOSUR, la profundización a escala mundial de lo que ha dado en llamarse un nuevo “orden de archipiélagos” persiste como un referente importante para entender muchos de los avatares de estos tiempos de mundialización. Sin embargo, los paradigmas de la integración clásica en América Latina están desafiados. La continuidad del “statu quo” que presentan los mismos –desde el MERCOSUR a la UNASUR o la CELAC- no parece resultar una opción consistente para aprovechar las potencialidades de la región y enfrentar los retos del desarrollo. En ese marco, para un país como Uruguay y de cara al futuro cercano, ¿alcanzará con “ir en el estribo de Brasil” –como ha acuñado en tiempos recientes el Presidente Mujica-, negociar cada vez más trabajosamente los diferendos bilaterales con Argentina, sumarnos rutinariamente a los regionalismos actuales y continuar –en la medida que podamos- nuestros bilateralismos múltiples? ¿De qué manera se pueden implementar agendas efectivas de activación de esos procesos integracionistas, que pese a sus logros hoy presentan perfiles de estancamiento e incumplimiento? ¿Cómo un país como Uruguay puede combinar la exigencia de sus intereses nacionales con estrategias reales –sin retórica- de concertaciones regiona-

les para el desarrollo? ¿Cómo se puede disputar mejor una inserción internacional competitiva y menos vulnerable en un mundo tan imprevisible y exigente? ¿Existe algún atajo realmente viable para establecer vínculos más directos y unilaterales con los centros más dinámicos de la economía mundial? En suma, ¿cómo pensar el Uruguay internacional para los futuros diez y veinte años?

### Algunos desafíos insoslayables para la política exterior uruguaya.

A partir del reconocimiento de los requerimientos particularmente exigentes para el diseño y la implementación de una política exterior en un país como Uruguay, surge como indispensable un primer acercamiento en torno a algunos ejes de trabajo que habría que considerar con particular cuidado en esa dirección. Presentemos en forma sumaria siete de ellos, de una lista por cierto más extensa:

- **La definición de la política exterior en un país como Uruguay debe responder a un conjunto articulado de variables de manera integral y calificada.** Desde la premisa fundamental de que la política exterior constituye un vector clave para toda estrategia de desarrollo, repasemos a simple título indicativo algunos de esos factores insoslayables: definición y articulaciones de intereses y opciones consideradas como prioritarias; elección de los procedimientos más adecuados para la obtención de logros; adopción de visiones y estrategias de mediano y largo plazo, partiendo claro está de las restricciones severas que el país enfrenta para encarar de manera realista acciones de ese porte; promoción de escenarios propicios para la concreción de acuerdos, compromisos y cooperación entre actores e instituciones involucrados, tanto a nivel interno como externo; criterios y pautas ajustadas para el logro de legitimidad interna y externa para las políticas desplegadas; fijación clara de responsabilidades de decisión en materia de todos los asuntos conexos con la política exterior, lo que implica claridad a la hora de explicitar el modelo decisorio elegido, así como firmeza y coherencia en la implementación de una política que cruce el conjunto de las políticas públicas, en tanto auténtico eje de un proyecto de desarrollo; entre otros.
- **Reivindicación y preservación de la dimensión esencialmente política en la definición última de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional priorizadas desde el Estado.** Más allá de que de ninguna manera el Estado debe ser considerado como el actor único en el despliegue de una estrategia nacional de reinserción internacional, sin duda le compete –en acuerdo y tensión con otros actores públicos y privados– un rol de liderazgo en la materia. En tal sentido, más allá del fuerte condicionamiento de factores geográficos, históricos, económicos y coyunturales, la fijación de rumbos, estrategias y procedimientos en las decisiones de política exterior no debe perder de

vista nunca la primacía del factor político en la determinación de dichas acciones. La experiencia comparada de cómo actúan hoy las grandes cancillerías del mundo tiende a confirmar con renovado vigor esa primacía de la política, a contramano de visiones coyunturalistas, economicistas o historicistas.

- **Por infinitas razones que le vienen de su historia, de su geografía, de los perfiles de su sociedad, hoy como ayer y como seguramente ocurrirá mañana, el Uruguay es internacional o no es.** Ya no existe espacio para un Uruguay ensimismado y de “fronteras adentro”, cerrado al mundo y con pretensiones de autarquía. A partir de esta definición de base, el gran tema radica en advertir (con los ojos bien abiertos y las cuentas bien hechas, con mucha y muy calificada información, con una certera valoración política con perfiles anticipatorios) los retos y también los costos de lo que significa hoy “estar en el mundo”, con un perfil dinámico y exitoso de inserción internacional. Ello supone contar con una “cosmovisión” a la altura de las exigencias de estos tiempos, un diseño adecuado e inteligente en relación a cómo elaborar mejor las acciones de política exterior (*cómo ver y actuar en el mundo y en la región, desde dónde, con quiénes compartir de modo privilegiado los datos que emanan de la mirada ensayada, etc.*)
- **En términos de elección de contenidos y definición de estrategias para la política exterior, no cabe duda que el país, como tantas veces se ha dicho, “debe jugar y bien en todas las canchas”, lo que por cierto no inhibe sino que respalda su opción por radicar su primer eje de acción en y desde la región.** El país debe desplegar acciones e iniciativas en los escenarios bilaterales (con Argentina y Brasil pero también con EEUU, Rusia, China o la India), en los regionales (con prioridad en ser usina y factor de equilibrio en el MERCOSUR, en UNASUR, en la olvidada Cuenca del Plata y también en el escenario más vasto –más allá de sus complejidades- de América Latina), en los multilaterales (buscando amplificar su voz, necesariamente agrupado en bloque con otros países próximos en términos programáticos, en foros como el de la OMC o en el sistema de Naciones Unidas). Aprovechando oportunidades pero desde miradas de mediano y largo plazo que eviten los espejismos de coyuntura, el país debe desarrollar estrategias en todos esos escenarios. Pero parece sensato que todo eso debe hacerlo –no por definiciones ideológicas o historicistas sino desde el más puro realismo- siempre desde la región y nunca contra la región. Ese gran “horizonte ordenador” del que hablara Methol Ferré debe fundarse en las flexibilidades de una concepción de auténtico “regionalismo abierto” pero privilegiando la inscripción regional como instrumento idóneo para pelear una mejor inserción internacional en la vastedad de sus objetivos y alcances. En este sentido, al Uruguay no le sirve cualquier MERCOSUR. Por ejemplo, no le sirve uno que restrinja los desarrollos industriales en el bloque a Argentina y Brasil, que no atienda de manera consistente el tema de las “asimetrías” entre

sus socios, que se suponga como “zona ampliada de sustitución de importaciones”, que carezca de una acción proactiva ante terceros países o bloques extra zona, en el marco de una agenda externa común vigorosa. Tampoco le sirve una UNASUR que se piense en clave alternativa y no complementaria con el MERCOSUR, en tanto formato integracionista más flexible y acotado que vacíe de contenidos la apuesta histórica del Tratado de Asunción de marzo de 1991. Menos aun le sirve intentar una apertura irrestricta y unilateral que busque “saltarse el vecindario” (como si esto fuera posible y deseable) o desnaturalizar hasta un extremo de vacuidad su pertenencia a los bloques regionales, para así poder enlazar su destino (económico y comercial pero también político) a la sospechosa “beneficencia” y “buena vecindad” de potencias poderosas, “ricas y lejanas”, como sentenciara un Ministro de Economía fundamental en la evolución de la política económica durante el período de la dictadura uruguaya.

- **Lejos de cualquier visión o acción dogmática, explícita o encubierta, la definición e implementación de la política exterior uruguaya debería poder combinar con sensatez perfiles de pragmatismo y de principismo, escapando a la infértil presentación de dicotomías falsas entre ambos enfoques generales.** La retórica insistente de que los países sólo tienen “intereses permanentes” suele encubrir, más allá de su utilitarismo ramplón, la primacía en la toma de decisiones de la consideración de determinados intereses (por lo general económico-comerciales) en desmedro de otros igualmente relevantes y de atención complementaria (políticos o de Derecho Internacional). Con la misma convicción, un país como Uruguay, en su acción internacional no debe caer en la tentación de privilegiar “la política sobre el derecho”, de contraponer “política” con “comercio” o en afirmar solo vínculos o sociedades estratégicas con países que tengan gobiernos con “afinidad ideológica”. El Uruguay ha sabido construir una sana reputación internacional en la defensa de valores internacionales, en la reivindicación indeclinable de principios como la promoción de la paz internacional, el de la autodeterminación de los pueblos o de la no intervención, en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, en el rechazo digno a hegemonismos agresivos o a doctrinas perversas como las de la “*guerra preventiva*” o el “*negacionismo*” ante atroces genocidios. La “larga duración” de la historia, aun la de un país con historia breve como es la del Uruguay, prueba de manera fehaciente que la aplicación de un sano pragmatismo no colisiona con la defensa irrenunciable de principios que hacen y han hecho a la buena imagen internacional del país, un capital construido con mucho esfuerzo que todavía hoy configura un activo fundamental para nuestra política exterior.
- **La definición e implementación de la política exterior debe expresar de manera clara la imagen de un gobierno y de un Estado que actúan en la materia en forma coherente e integral, como sustento sólido de una prospectiva de desarrollo.** Sin rigideces y con la flexibilidad que impone el

vértigo del escenario internacional contemporáneo, en los contextos actuales son en verdad muchos los riesgos que se generan a partir de una acción en materia de política exterior que peque de dispersión, tanto en los centros de decisión como en los actores claves a la hora de la implementación. No es bueno que haya protagonismos o hegemonismos ministeriales externos a la cancillería que, de manera indirecta, pasen a constituirse en usinas y centros de decisión y acción alternativos en materia de política exterior. Tampoco es positivo que los gobiernos no articulen sus políticas desde acuerdos exigentes con los actores sociales del sector privado. La dispersión de las iniciativas de política exterior resulta contraproducente para la concreción de resultados efectivos en campos como los de la promoción del comercio exterior, la cooperación, el desarrollo de la innovación en ciencia y tecnología, o el aprovechamiento en términos de “antenas proactivas” de los centenares de miles de compatriotas que conforman esa “patria peregrina” de la extendida “diáspora uruguaya”. Por cierto que esta reivindicación de unidad e integralidad en la definición e implementación de estrategias de política exterior no debe ser confundida con pretensión alguna de un monopolio igualmente rígido y excluyente en tal sentido por parte de la cancillería. Se trata de articular las acciones en red y de proyectarlas con coherencia, tanto hacia el exterior como en lo que refiere a sus señales internas en el seno del gobierno y de la propia sociedad. No debe olvidarse –hoy menos que nunca- que la política exterior en un país como el Uruguay constituye un vector fundamental de toda estrategia de desarrollo sustentable y que, por lo tanto, sus apuestas deben corresponderse con ejes de acumulación igualmente priorizados en el ámbito interno.

- **En estos tiempos de la “sociedad de la información”, se impone más que nunca una “cancillería inteligente”, dotada de una nueva diplomacia y de un sistema renovado de manejo y formación permanente del elenco dedicado al servicio exterior.** Han cambiado y están cambiando de manera permanente las destrezas y capacidades exigibles a un funcionario diplomático en los nuevos contextos. El país carece de masa crítica y de personal suficiente especialmente calificado en muchos de los temas emergentes de la escena internacional (propiedad intelectual, normas medio ambientales, acuerdos de inversiones y servicios, modelos de cooperación, prospección y penetración en mercados externos, nuevas capacidades de negociación a nivel internacional, derechos humanos, etc.). Resulta imperativo renovar y en algunos casos establecer innovaciones muy importantes en los sistemas de formación y capacitación permanentes dirigidos al personal diplomático, consolidando una *Academia Diplomática* a la altura de las exigencias de los nuevos contextos. La propia Cancillería en su actual formato organizacional requiere a nuestro juicio de cambios estructurales importantes, que racionalicen un mapa interno más en consonancia con los nuevos requerimientos de

la reforma de Estado en curso. Se debe al mismo tiempo seguir avanzando en los pasos ya dados en el sentido de consolidar la profesionalización y jerarquización de la carrera diplomática, con reglas de juego claras y universales que den garantías de transparencia y corten definitivamente cualquier tentación de clientelismo y/o favoritismo de cualquier signo.

### Integración y prospectiva desde la perspectiva de un “pequeño país”.

En 1991, año de nacimiento del MERCOSUR, Methol Ferré focalizaba su reflexión en relación a la necesidad de abordar de manera radical el reto de reinventar nuestros imaginarios nacionales. De cara a lo que entendía iban a ser los principales desafíos del “Bicentenario”, Methol apuntaba a que si la “nación” había sido la clave configuradora de los relatos durante el *Centenario*, un siglo después esa pauta estaba agotada y resultaba imperioso procurar otros anclajes de proyección posnacional y regional: “*Los proyectistas tienen una tarea inmensa y múltiple (...). Hay que articular con nitidez el horizonte histórico que nos unifique el futuro con las raíces, e interrogarnos si el imaginario brasileño, el imaginario argentino y el imaginario uruguayo actuales, sirven tal como han sido acuñados. Porque han sido acuñados para estar solos y no juntos. (...) Sin nuevos horizontes, nos desperdiciaremos en múltiples contactos que no lograrán cohesión*”.<sup>26</sup> Esta idea sería profundizada y hasta radicalizada por Methol hasta su muerte, acaecida en 2009. A ese respecto puede verse por ejemplo su última publicación de ese mismo año, “*Los Estados Continentales y el MERCOSUR*”, en la que insistió en la inviabilidad de un vínculo directo entre los Estados nacionales y el mundo de la globalización, fundamento a su juicio del imperativo de una integración efectiva que nos sacara “*de los suburbios del mundo*” para orientarnos a la construcción de un “*Estado continental*”.<sup>27</sup>

En un artículo también publicado a fines de 2009, el chileno Luis Maira ensayaba desde una óptica similar el requerimiento de preguntas e hipótesis que se hicieran cargo –más allá de los tiempos de bonanza en la región– del peso de las exigencias de una coyuntura signada por la magnitud de una crisis internacional de curso incierto.<sup>28</sup> En su texto, que precisamente tomaba como título la pregunta crucial de *¿Cómo afectará la crisis a la integración regional?*, Maira terminaba su análisis manifestando su sorpresa por la “*evaluación insuficiente*” y por la “*limitada comprensión*” que –a su juicio– las elites intelectuales y gobernantes sudamericanas habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global. “*La pregunta es –concluía Maira– si todavía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances acadé-*

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

27. Methol Ferré, Alberto. “Los Estados Continentales y el MERCOSUR”. Ed. Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche. Buenos Aires, octubre 2009. Fue reeditado en 2013 en Uruguay a instancias de la Fundación que lleva su nombre: Methol Ferré, Alberto. “Los Estados Continentales y el MERCOSUR”. Ed. Hum, 2013.

28. Luis Maira, “¿Cómo afectará la crisis la integración regional?”, en “Nueva Sociedad”. N° 224., Caracas, noviembre-diciembre 2009, pp. 144 a 163.

*micos o políticos señala. (...) Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla. (...) Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad. Se hace evidente la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y (...) la participación ciudadana en las decisiones más cruciales de las políticas gubernamentales. Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas de América del Sur”.*<sup>29</sup>

Las reflexiones de Methol Ferré y de Maira vienen muy a cuento en torno a los desafíos futuros de un país como Uruguay y a las posibilidades efectivas de una inserción internacional exitosa desde América Latina. Con programas de mero pragmatismo, sin nuevas ideas sobre desarrollo o sin el coraje político de aplicarlas, más allá de su amplia diversidad, los nuevos gobiernos latinoamericanos no aportarán de manera consistente en esa dirección. Más aun, corren el peligro de perder la oportunidad o, lo que tal vez sería más grave, de apostar en una dirección equivocada, contraria a los requerimientos de una profundización transformadora en la región.

Con el foco puesto en la prospectiva uruguaya, existen muchas razones para acompañar el diagnóstico de que en la región la coyuntura parece exigir superar un acusado déficit de pensamiento estratégico, orientado hacia la consolidación democrática, la superación de las escandalosas desigualdades, la forja de un desarrollo de veras sustentable y en la consolidación de una inserción internacional dinámica y sólida. ¿Pueden encontrarse respuestas convincentes para estos retos desde “*caminos en solitario*”, que desacumulen lo andado o que apuesten a un vaciamiento gradual de los procesos integracionistas? ¿Es contradictoria la estrategia de un nuevo impulso de desarrollo y de reintegración nacional con la perspectiva de profundización genuina de la integración regional en el continente, de acuerdo a la vieja lógica herrerista de los “*círculos concéntricos*”? Como se ha señalado, luego de un análisis histórico crítico y no teleológico, el camino de la sensatez parece abonar con fuerza la idea de que toda apuesta contra la región o sin la región no es posible ni deseable para Uruguay. Pero con igual convicción la política exterior uruguaya debe asumir que el “*statu quo*” actual no solo resulta insuficiente sino también inviable. La evolución ya antes referida –aun incierta pero con rumbo definido– del mundo desarrollado bajo el liderazgo norteamericano hacia la concreción de megaconcertaciones comerciales en el Pacífico y el Atlántico, así como los desempeños estratégicos de China, líder indiscutido del mundo emergente, ratifican esa convicción y agregan razones para que la política exterior uruguaya se convierta en un instrumento catalizador para superar los déficits del “*statu quo*” actual y para el impulso sin demora de una agenda efectiva de sinceramiento y de prospectiva integracionista en el continente.

En su acción exterior, el país debe promover la asunción de formatos geopolíticos renovados, que sustenten modelos de desarrollo alternativos a las políticas aperturistas de los 90 en la región, pero también claramente diferentes a la restauración

<sup>29</sup>. *Ibidem*, p. 163.

anacrónica de estrategias similares a los proyectos de sustitución de importaciones de los cuarenta y cincuenta, en modo alguno viables ni siquiera en versiones “más o menos aggiornadas”. Para afirmar su perspectiva de desarrollo y sustentar su inserción en el nuevo mundo, el Uruguay puede jugar un rol que no solo contribuya a la defensa genuina de sus intereses nacionales, sino que se proyecte como promotor de un sinceramiento impostergable en los procesos de integración, empezando por su primer “círculo” de involucramiento en el MERCOSUR. En esa doble perspectiva, la política exterior uruguaya debe asumir un cúmulo de interrogantes en términos de interpelación radical, algunos de los cuales pueden traducirse en formulaciones como las que se reseñan a continuación:

- ¿Qué posibilidades reales existen para renovar un acuerdo consistente y operativo en torno a una reformulación seria del pacto integracionista del MERCOSUR en el seno de sus Estados Partes, involucrando no sólo a los gobiernos sino al conjunto de los sistemas políticos de la región y a sus principales actores sociales?
- ¿Resulta viable, por ejemplo, una agenda de acuerdos sobre puntos específicos como asimetrías, coordinación macroeconómica, armonización arancelaria, implementación de políticas públicas regionales, establecimiento de cadenas de complementación productiva, dentro de los sistemas políticos de los Estados socios del bloque o, como parece, deben repararse y hasta refundarse ciertos consensos fundamentales en torno al MERCOSUR posible y su futuro?
- Los países pequeños del bloque como Uruguay y Paraguay, ¿han procesado los cambios notorios que imponen las transformaciones históricas de las últimas décadas en las formas de relacionamiento con sus dos gigantes vecinos? En esa dirección, ¿cuál podría ser la nueva matriz para un relacionamiento mejor entre los “grandes” y los “pequeños” del MERCOSUR?
- ¿Cuál podría ser un “plan B” en materia de inserción internacional para los pequeños del bloque como Paraguay y Uruguay, enfrentados a la persistencia del relacionamiento privilegiado (y a menudo excluyente) entre Argentina y Brasil? ¿Qué pasos comportaría una estrategia efectiva en esa dirección, cuáles serían los fundamentos y los cálculos que abonarían su razonable preferencia?
- ¿Se han medido de manera precisa las consecuencias de diversa índole que tendría para Uruguay una salida (tanto desde la hipótesis poco probable del abandono como en la perspectiva más gradualista del cambio de calidad de la integración, pasando de miembro pleno a asociado) del MERCOSUR? ¿La alternativa es en efecto un TLC en su formato clásico con los EEUU o cualquier acuerdo comercial con la UE? ¿Es viable y deseable para Uruguay, por ejemplo, un camino “a la chilena”? ¿Qué es lo que se puede negociar, en serio, como bloque con los países del Asia-Pacífico y en particular con China? ¿La UNASUR puede sustituir al MERCOSUR como horizonte ordenador de su visión integradora en la región?

- De mantenerse sin cambios sustantivos las actuales condiciones de los procesos de integración en la región, ¿cuáles son los límites y alcances de la estrategia de combinar, en la medida de lo posible y de la forma más rigurosa, la doble estrategia de regionalismo abierto y bilateralismo múltiple? ¿Tiene futuro el actual *statu quo* en este sentido?
- ¿Qué rol y qué espacios tendría Uruguay dentro de un nuevo MERCOSUR que deviniera más flexible en términos comerciales, con profundización en ciertos acuerdos políticos y con ampliación hacia Ecuador y Bolivia? ¿Cuáles serían los límites y alcances en ese nuevo marco de las relaciones con la Alianza del Pacífico? ¿Qué implicaría para Uruguay el abandono definitivo dentro del MERCOSUR del compromiso de una Unión Aduanera y la apertura a la negociación de acuerdos bilaterales por parte de sus Estados? ¿Uruguay tiene margen para establecer, en estos y otros puntos, estrategias diferentes a las que asuma Brasil?

## 5. Final abierto

En un marco que parece perfilar más desafíos e incertidumbres que en los últimos años, América del Sur y el propio MERCOSUR ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional. Esta situación se profundiza en un contexto de creciente concentración del comercio con alta incorporación de valor en el campo de las cadenas de valor gobernadas por multinacionales del norte. Véanse a este respecto indicadores sobre el peso de la región en porcentajes del comercio mundial, PBI, flujos financieros, investigación en ciencia y tecnología, volumen de inversiones u otros datos similares y se advertirá con claridad esa situación, pese a que en varios de estos rubros –como por ejemplo en la captación de inversión extranjera directa- en los últimos años se han verificado procesos estimulantes. Sin embargo, en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular minerales, hídricos y energéticos), de biodiversidad, la situación resulta bien contrastante. En ese marco, las riquezas y potencialidades de América del Sur lejos están de la marginalidad anotada y ya despiertan codicias externas varias.

Cuando lo que en verdad se necesita en estas materias son apuestas valientes y de proyección estratégica, los sinceramientos, aunque riesgosos, resultan insoslayables y tal vez también imposterables. Un rol específico de los países más pequeños como Uruguay puede ser precisamente –como vimos- el de aprovechar las posibilidades de su escala y servir como promotores de sinceramiento y de visión estratégica a nivel regional e internacional. Sin espacios para restauraciones o nostalgias inmovilizadoras, en medio de una bonanza que ya ha superado la década, el Uruguay parece perfilar una coyuntura favorable y a la vez exigente. La sensación esperanzadora sobre que el horizonte del desarrollo resulta posible no puede opacar la fuerza demandante de tareas acuciantes y difíciles. El temor sobre que la bonanza traiga nuevamente la tentación de la “siesta” colectiva y de la autocomplacencia no resulta antojadizo. Como podrá advertirse, los “futuribles” para el Uruguay internacional del 2014 y de los años venideros proyectan una agenda nutrida.

El Proyecto Uruguay+25  
contó con el apoyo de:



OIM Organización Internacional para las Migraciones