

Análisis del CURI

Los pequeños países en las relaciones internacionales: el caso uruguayo

MA. Fernando González Guyer

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

18 de mayo de 2009

Análisis N° 06/09

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

Los pequeños países en las relaciones internacionales: el caso uruguayo

MA Fernando González Guyer

“El tamaño es un obvio factor organizativo a menudo descuidado”

David Apter

Luego de muchas décadas de declive y retroceso (el Uruguay es uno de los países del mundo que más se ha “subdesarrollado” a lo largo de los últimos 60 años), el problema más inmediato que se nos plantea a los uruguayos es el de concebir y poner en práctica un “modelo” –o estilo- de desarrollo que nos permita adentrarnos con éxito en el nuevo siglo como una nación próspera y soberana, en un entorno regional y mundial que se presenta como especialmente adverso y complicado.

En esta perspectiva, nuestras reducidas dimensiones económicas, demográficas y espaciales nos sitúan a los uruguayos ante ciertos desafío adicionales.¹

Lo primero es hacer aguda conciencia de nuestra “insignificancia” relativa en el concierto regional y mundial. Sin esa conciencia, resulta imposible diseñar y poner en práctica ninguna política exterior realista que nos permita una adecuada inserción externa. Situado en la extrema periferia del planeta (somos uno de los países más excéntricos respecto a los grandes centros de poder mundiales), y dotado de una población sumamente escasa y desde hace un tiempo decreciente (3 millones “y pico” de habitantes es menos que un barrio de Sao Paulo), el Uruguay –conviene plenamente asumirlo- es un país diminuto y absolutamente marginal en el actual contexto internacional.

Es verdad admitida que un pequeño país como el nuestro no puede sensatamente plantearse una existencia viable que repose esencialmente en las energías de su mercado interno, de su propia generación de tecnología, ni de la satisfacción de la mayor parte de sus necesidades sobre la base de sus propios recursos naturales ni humanos.

Estas realidades y estos desafíos nos imponen entonces un esfuerzo de reflexión y de imaginación originales, para diseñar aquellas soluciones que mejor se adapten a nuestras muy concretas conveniencias y necesidades.

Los subyacentes factores culturales y las posibilidades de generar un pensamiento original (independiente y autóctono) para construir caminos y modelos propios, han demostrado ser en la historia el más precioso de todos los

¹ Luis Alberto de Herrera –que tuvo siempre una aguda percepción de nuestra “pequeñez” y de nuestra debilidad relativa- incluyó de su libro “El Uruguay Internacional” (1912) un capítulo titulado “Los pequeños pueblos: casos que enseñan”.

“bienes” que una comunidad dispone a la hora de emprender vigorosos procesos de desarrollo.

Los países pequeños somos por lo general “tomadores” de precios y de decisiones, pero también “tomadores” de teorías y doctrinas en todos los campos del conocimiento. En tal sentido, somos tributarios de “escuelas sobre el crecimiento” –modelos dominantes- que, más allá de sus signos ideológicos, comparten todas la singularidad de haber sido concebidas en los grandes espacios nacionales, donde los problemas derivados del “tamaño” o de la “escala” carecen de real significación ni relevancia.²

Dichas “escuelas” -que forman parte del “discurso hegemónico”- coinciden más bien en presentar la estrechez espacial y demográfica como una severa limitante para cualquier proyecto de desarrollo sostenido, autónomo y diversificado.

Un rápido repaso del Índice de Desarrollo Humano que publica el PNUD todos los años –o un somero vistazo en el mapa- nos permite sin embargo constatar la existencia de toda una serie de países pequeños –y muy pequeños- que, contando con limitadísimos recursos demográficos, naturales, espaciales, energéticos u otros, han logrado no obstante encontrar formas de inserción internacional y estructuras de organización interna (modelos de desarrollo) que les han posibilitado grados de prosperidad y de autonomía (libertad de acción) envidiables, aún si se los compara con Estados de dimensiones “continentales”.

Sabemos que el “tamaño” incide en la viabilidad de los Estados, si por “viabilidad” entendemos **no** la mera existencia –o supervivencia- como entidad jurídica “independiente” en el concierto de las naciones, sino las verdaderas cuestiones que afectan a la “soberanía”, entendida como la ausencia de grados intolerables de subordinación o dependencia externa, en lo político, económico, financiero, diplomático, energético, cultural o de la seguridad.

Demasiado conocido resulta el catálogo de las desventajas que la “pequeñez” comporta para cualquier propuesta nacional de desarrollo auto-sostenido, diversificado, competitivo y autónomo, pero siguen relegadas a la nebulosa de la reflexión teórica las posibles ventajas que de la pequeñez relativa pudiera derivarse apenas se adopten pautas de conducta, esquemas organizativos e institucionales correctamente adaptados a las condiciones específicas de (cada uno de) los países pequeños (“the power of the weak”³ como también se ha denominado esta paradójica “fuerza” o ventaja que a veces poseen los más débiles respecto a los más poderosos).

Las dificultades en este sentido se acrecientan apenas notamos que esas experiencias llevadas a cabo por los pequeños Estados que han logrado altos grados de prosperidad y autonomía relativos, y que han sido capaces de hacer

² Una *rara avis* en este contexto es el libro editado en 1960 por E.A.G. Robinson, **“Economic Consequences of the Size of Nations”** (St. Martin's Press Inc.), que incluye el ya clásico estudio de Simon Kuznets **“Economic growth of small nations”**.

³ **“The power of the weak”**, Erling Bjo, Cooperation and Conflict, 1968.

frente con éxito a los desafíos de la globalización poniendo en práctica estrategias de desarrollo sumamente flexibles –dotadas de una extraordinaria capacidad de adaptación y de cambio respecto a las variaciones producidas en el entorno externo- no se han visto sin embargo acompañadas de los esfuerzos de teorización indispensables como para extraer de ellas enseñanzas generales y particulares aplicables a otros países que deben enfrentar idénticas limitaciones de tamaño.

Estas experiencias más o menos exitosas que es dable observar en ciertos países pequeños –tanto de Sur como del Norte, del Este como del Oeste- parecen ser más bien la resultante de largos –y a veces dolorosos- procesos de ensayo y error (procesos de aprendizaje), de la adopción de políticas altamente pragmáticas, que no han encontrado hasta el presente un satisfactorio ni sistemático correlato teórico-doctrinario. Recién durante la década de los '70 encontramos en nuestro medio algunos estudios que comienzan a poner de relieve la estrecha interrelación que existe entre la “dimensión económica”, las estrategias de desarrollo y los correspondientes patrones organizativos e institucionales.⁴

Cabe además destacar que muchos países pequeños se han embarcado en procesos de integración regionales –más o menos profundos- como forma evidente de superar sus limitaciones de “escala” y acrecentar su poder de negociación respecto al resto del mundo. Uruguay es un caso típico dentro de esta categoría de Estados. Pero también en el campo de la integración valen las reflexiones precedentes: a pesar de la abundantísima literatura existente sobre los temas del regionalismo, escasa atención se le ha dispensado a los problemas específicos que se plantean a los países pequeños cuando se trata de encarar procesos de integración entre sí, o con vecinos de dimensiones y potenciales extremadamente dispares.⁵

-O-O-O-O-O-

Lo que se impone pues, a partir de las observaciones y premisas antes enunciadas, es emprender un esfuerzo de reflexión sistemático y actualizado

⁴ Carlos Real de Azúa dedicó en el año 1977 un estudio pionero a este tema bajo el título: **“Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo ‘constrictivo’”** (Revista de la CEPAL N°4). En el Uruguay se publicó en 1992 el libro **“Pequeños países en la integración: oportunidades y riesgos”** (Ed. Trilce) conteniendo los aportes recogidos en un Seminario organizado por CIESU y FESUR en diciembre de 1991.

⁵ El tema de las asimetrías fue un tema absolutamente tabú en el Mercosur hasta el año 2006 (ya transcurridos 15 años desde la firma del Tratado de Asunción), en que fue por primera vez incluido en las agendas del bloque por iniciativa de Uruguay. Este tema de las “asimetrías” fue tratado en profundidad por Sergio Abreu y Lincoln Bizzozero desde dos diferentes perspectivas en el documento **“Los países pequeños: su rol en los procesos de integración”** (BID/INTAL, julio de 2000). Otro antecedente digno de mención es el trabajo de J. M. Quijano **“Uruguay: las reglas de una economía pequeña en un proceso de integración regional”**, 2002.

que nos permita extraer todas las enseñanzas posibles de las experiencias (exitosas y frustradas) de los pequeños países pertenecientes a las diversas áreas geo-económicas, como manera de contribuir a nuestra aptitud para generar ideas y modelos propios, mejor adaptados a nuestras realidades y necesidades específicas y singulares.

El estudio de las pautas de comportamiento adoptadas por los países pequeños que han demostrado ser capaces de viabilizar procesos de desarrollo compatibles con sus escasas dimensiones podrían resultar fuentes de inspiración privilegiada a la hora de instrumentar políticas que apunten a acrecentar nuestras propias capacidades nacionales:

- en el plano de la organización del Estado
- en el plano político / diplomático
- en el plano económico y financiero
- en el plano comercial y tecnológico
- en el plano de la seguridad
- en el plano cultural

Este esfuerzo de reflexión y sistematización conlleva cuatro niveles claramente diferenciados aunque perfectamente complementarios, a saber:

- el análisis teórico-general acerca de la influencia de los factores de dimensión y de escala en el desarrollo de las naciones y su incidencia en las relaciones internacionales;
- el estudio de la experiencia comparada de un grupo de pequeños países seleccionados (Irlanda, Nueva Zelanda, Finlandia, Costa Rica, Singapur y los países del Benelux son algunos de los ejemplos más citados);
- identificación de patrones y lineamientos comunes que puedan abarcar y comprender la diversidad de praxis de los diferentes países analizados.
- el examen crítico y cuidadoso de la aplicabilidad de pautas generales y particulares de comportamiento que pudieran surgir de estos tres primeros niveles de de análisis a la realidad uruguaya (a nuestras propias particularidades nacionales).

Se trata de encarar una aproximación rigurosa y actualizada⁶ a una temática relativamente poco explorada –dentro y fuera de fronteras- que sirva de estímulo y base para ulteriores desarrollos teóricos en las diversas áreas temáticas que abarca.

⁶ Cabe recordar que (por ej.) Irlanda es un caso bastante reciente de “depegue”: hace poco más de una década que comenzó a brillar como un pequeño país ascendente en el firmamento de las naciones europeas (The Economist, *“Ireland: Europe’s shining Light”*, May 17, 1997). Lo mismo podría decirse de Finlandia y de algunos otros casos que resultan altamente significativos para iluminar la experiencia uruguaya.

Transformar la soberanía e independencia formales en una realidad auténtica, superar nuestro actual estado de atonía y desorientación diplomática para (retomar) una situación de activo liderazgo regional es un reto ineludible para lograr el tan ansiado “despegue”.

Tenemos que saber primero **qué somos** (y **quiénes somos**) para saber cuales son nuestros intereses.

Sólo desde una visión lúcida y realista de nuestras particulares circunstancias nacionales nos será posible encarar la tarea de re-posicionar al Uruguay en la región y en el mundo, para construir un país próspero y respetado.

CONSEJO URUGUAYO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES