

Estudios del CURI

El gran dilema del pequeño país

Cómo mirar al futuro sin imitar al pasado ¹

Aureliano Rodríguez Larreta²

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

7 de agosto de 2008

Estudio No 04/08

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.

¹ Publicado en Cuadernos del CLAEH 94-95 / Uruguay y el mundo: Pensar la inserción internacional / 2007

² Periodista uruguayo especializado en asuntos internacionales e integración regional - E-mail: aureliano@vetorial.net



I – Una felicidad permanente

Tan sólo pensar en el enunciado *Uruguay en el mundo* supone aceptar un desafío muy peligroso. Y el aceptarlo, desafiarse uno mismo a correr todos los riesgos: el error de perspectiva; la gravitación de variables que este país no controla ni puede aspirar a controlar; el desmentido fáctico que podrá derrotar en el largo plazo a cualquier previsión de futuros escenarios e invalidar un diseño de política exterior hecho hoy, con la información y el razonamiento del presente.

Los hombres del período 1828-1830, constituyentes de la República Oriental del Uruguay, no se plantearon la pregunta que está implícita en el enunciado de esta edición de la revista. Desde la caída de la Corona española en manos de Napoleón Bonaparte y la invasión fugaz de los puertos del Río de la Plata por Inglaterra, la revolución naciente en estas tierras supuso en primer lugar la conquista de la libertad de comercio. Habrían de pasar más de 20 años de guerras de independencia (“Veinte años de desastres, de vicisitudes y de incertidumbres”, comienza el Manifiesto de la Asamblea General, de 30 de junio de 1830) para que se instalara en la Banda Oriental un Estado independiente y con capacidad para asegurar en todo el territorio la convivencia pacífica y la libertad política. (1)

Ni siquiera pudieron imaginar, aquellos patricios, que existiera para el nuevo país alguna opción —como de verdad no la había— en materia de política exterior o de relaciones económicas internacionales. No se encuentra la menor alusión al respecto en el citado Manifiesto ni en el discurso de José Ellauri, miembro informante de la Constitución ante los “Señores Representantes”. Ese histórico informe resalta la tarea primordial que obligaba a los redactores: “Era preciso establecer el Pacto”, afirma Ellauri. Y agrega que “la Asamblea no podía desentenderse de su primera y más sagrada atención, de constituir el Estado.” Según el constituyente, esto era “lo que nos iba a poner en la verdadera senda de una felicidad permanente.” Con eso bastaba. Y en efecto bastó, por mucho tiempo. (2)

Para las ex colonias, el sistema de libre cambio organizado desde Londres era, sin discusión, el único camino y la única manera de situarse (*insertarse*, se dice ahora) en un mundo internacional que en términos actuales podría considerarse “globalizado”, pero también subdesarrollado política y jurídicamente. La guerra era un derecho inherente a los Estados (los gobiernos instituían siempre el ministerio “de guerra”); la conquista confería derechos territoriales; los *derechos del hombre y del ciudadano* no contaban con protección supranacional y no existía siquiera un embrión de organización con vocación de alcance regional o universal —que hoy se calificaría de internacional o multilateral—, susceptible de consagrar principios u obligaciones que ordenaran la conducta de las naciones.

El fracaso del Congreso de Panamá (1826) —convocado en 1824 por Simón Bolívar ante el peligro de un intento de recuperación por parte de España, o de alguna agresión de la Santa Alianza—, postergaría hasta el final del siglo la posibilidad de realizar nuevas

conferencias de alcance continental. No fue sino en 1889 que se inauguró en Washington, por invitación del gobierno estadounidense, la Primera Conferencia Internacional Americana, que esta vez no fue motivada por una amenaza exterior sino para discutir, en principio, problemas económicos.

No estaban allí todos los países americanos sino aquellos que tenían relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de América, es decir, aquellos cuyos gobiernos eran reconocidos por Washington. La reunión no llegó a nada sustancial en lo económico, pero ello no se debió a diferencias propiamente económicas sino al hecho, ahora nada sorprendente, de que ya en esa primera discusión se desnudaron fuertes discrepancias políticas entre los congregados.

Sesenta años antes, en la alborada nacional de 1830, el ambiente que reinaba en la balbuzeante República Oriental estaba aún muy lejos del que se iba a respirar en aquella pre-modernista sociedad finisecular. Lo mismo que las demás repúblicas recién emancipadas de las ataduras coloniales, el Uruguay primitivo vendía al exterior lo que la tierra daba —cueros, carne salada y poca cosa más—, y a cambio obtenía lo suficiente para financiar al Estado y desenvolver una próspera actividad comercial e importadora. Sin inmutarse por una sucesión de guerras y revoluciones internas que fueron el precio a pagar por la consolidación nacional, la economía del siglo XIX no se cuestionaba a sí misma ni se formulaba preguntas difíciles sobre el futuro.

Tampoco había llegado todavía el tiempo de las uniones aduaneras y las uniones monetarias, cuyos primeros ensayos ocurrirían en Europa en la segunda mitad del siglo. Cualquier forma de unión económica entre Estados independientes dentro de una vecindad geográfica —*integración* es concepto de aplicación moderna— debía obedecer a una previa fusión federativa o anexión política, en todo caso a una relación de imperio o hegemonía de un Estado sobre otro.

Durante el resto del siglo, el 90 por ciento del comercio exterior de estos países se efectuó con Europa, y Uruguay no fue una excepción. En 1889, la invitación de Estados Unidos marcó el principio del fin de aquel mundo unidireccional que parecía inamovible. La economía estadounidense comenzaba a precisar de materias primas y de un mercado de consumo para sus manufacturas.

Fue en esa reunión que Washington hizo a las representaciones latinoamericanas allí presentes una propuesta hasta hoy nunca igualada: invitó a formar un “zollverein”, o sea, una unión aduanera de libre cambio (3). Por defectuosa que esa unión aduanera hubiera podido ser, lo significativo del hecho es que en aquel momento se planteó por primera vez, a estos países, la posibilidad de cortar algunas ligaduras con los mercados europeos.

Los países latinoamericanos dudaron de la capacidad de Estados Unidos para abastecer y ser mercado de toda América Latina. Siguió gravitando en los gobiernos de la región la importancia del comercio tradicional con Europa. Y al mismo tiempo, la propia administración estadounidense comenzó a sentir, internamente, la presión de las corrientes proteccionistas y aislacionistas.

Finalmente la proposición del “zollverein” fue rechazada, pero aquella primera conferencia dejó por resultado la creación, el 14 de abril de 1890, de la que se llamó “Oficina Comercial” de los países americanos, que fue instalada en Washington. Comenzó allí una larga historia, jalónada por conferencias americanas, tanto políticas como económicas. En

1910, la Oficina Comercial dejó su lugar a la Unión Panamericana, que en 1948 se transformó en la actual Organización de Estados Americanos (OEA).

Incorporada desde entonces como organismo regional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y habiendo antecedido su fundación incluso a la Sociedad de las Naciones (1919), la OEA es la más antigua organización internacional de base geográfica en todo el planeta. No suele recordarse aquel momento originario, de 1889, que supuso para los países latinoamericanos, y por ende para Uruguay, el primer cuestionamiento de su primera, espontánea y hasta entonces indiscutida forma de insertarse en el mundo.

II – Proteccionismo y autosuficiencia

Ya al finalizar el siglo XIX, el sistema económico mundial acusaba la presencia de fuerzas que tendían al cambio, tanto por la gravitación de potencias emergentes —Estados Unidos pacificado en América del Norte y Alemania unificada en Europa— como por la aparición y puesta en práctica de nuevas teorías económicas y reglas comerciales que venían a corregir y desafiar el largo imperio del librecambio británico. El proteccionismo había entrado en escena.

Uruguay, sin embargo, prolongó en esos años la misma fórmula, aun con mayor éxito. Modernizó y perfeccionó la producción ganadera, reafirmando su tradicional inserción comercial bajo el esquema liberal y optimizando, en el período 1889-1929, la obtención de una renta diferencial por exportaciones agropecuarias que proporcionó al país las décadas de mayor prosperidad y le permitió realizar las reformas políticas y sociales que le colocaron en la modernidad del siglo XX.

La crisis mundial de 1929 exigió al país, por primera vez en cien años, una rectificación de aquella inicial e inevitable profesión librecambista. Urgido, al igual que la mayoría de los países, por la necesidad de crecer también hacia dentro y desarrollar la industria, Uruguay adoptó una vez más la política que en ese momento le dictaba la tendencia predominante en el escenario internacional: el proteccionismo en sus relaciones externas, con la consiguiente sustitución de importaciones, y en lo interno el intervencionismo y el dirigismo. Tampoco en esta ocasión eligió, ni la sociedad debatió sobre opciones alternativas.

Algo muy importante, sin embargo, quedó demostrado en el primer centenario de la vida republicana: la “felicidad permanente” que anunciaba Ellauri, ya no existía.

Con la definición económica de 1930, que permanecería incólume hasta los años 60, se completó el largo período en que la política exterior uruguaya, con matices de orientación política, se basó siempre en la premisa indiscutida de un Uruguay, no sólo independiente, sino también autosuficiente y solo en el mundo. Un país, sin embargo, que ya al finalizar el siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX había comenzado a mostrarse muy activo en la creación y el desarrollo de las organizaciones mundiales y continentales, y además había contribuido de forma distinguida al progreso y la extensión del derecho internacional.

Esa política exterior pudo ser sostenida porque las fuerzas económicas y los centros de poder que prevalecían en el escenario internacional de la primera mitad del siglo XX, incluyendo los años de la segunda posguerra mundial, aún hacían posible que este

pequeño país de latitud Sur —visto desde lejos como un ejemplo de éxito económico, social y político— se mantuviera libre de ligaduras jurídicas, políticas o económicas que, fundadas en una vecindad geográfica, pudieran condicionar su acción.

También esa autosuficiencia llegó a su fin, una vez extinguidos los efectos económicos favorables de la Guerra de Corea (1950-53). En 1959 —recién inaugurada la “reforma cambiaria y monetaria”, que representó el primer paso hacia una mayor libertad económica—, Uruguay participó activamente en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). El Tratado de Montevideo (1960) se inscribió en la nueva corriente internacional surgida al amparo del Tratado General de Aranceles y Comercio (GATT, 1947), que permitió liberalizar los intercambios comerciales entre países que acordaran formar zonas de libre comercio o uniones aduaneras, constituyendo ambas fórmulas una excepción a la cláusula de la nación más favorecida. Se sembró allí la simiente de la regionalización del mundo.

La pertenencia a un grupo latinoamericano. Por limitados que fueran los vínculos creados en la Alalc, al participar en ella Uruguay se comprometió por primera vez en un proyecto que introducía la noción de pertenencia de los asociados a un grupo de Estados de América Latina. Ya no volvería a ser aquel país concebido en solitario, que había encontrado, naturalmente y sin dudar, su ubicación en el escenario mundial. Éste se mostraba muy diferente al de 1830 y aun al de 1930. El mundo de los años 60, en plena descolonización, multiplicaba a gran velocidad el número de Estados independientes y anunciaba con signos inequívocos el crecimiento económico de vastas regiones, como la asiática, que hasta entonces habían carecido de significación fuera de las relaciones coloniales.

Al igual que los movimientos similares que en aquellos años se iniciaron en Europa y en Centroamérica, el proyecto multilateral del Tratado de Montevideo se inspiraba ya en la “teoría de la integración económica” y tenía como objetivo final la formación de un “mercado común” latinoamericano. Pero, también al igual que otros procesos de la misma naturaleza, si bien perseguía la liberalización del comercio entre los países miembros, su concepción del desarrollo y su formulación práctica seguían afiliadas al proteccionismo y a la sustitución de importaciones. Los países de la Alalc podrían mantener, cada uno por su lado, sus aranceles aduaneros —por lo general muy elevados— ante terceros países, lo mismo que la Comunidad Económica Europea (CEE) adoptaría políticas y prácticas proteccionistas hacia el exterior, en el proceso de formación de su mercado común y su unión aduanera.

Sin perjuicio del cambio que todo esto supuso en la conducción de la política comercial del país, es evidente que, una vez más, el proyecto latinoamericano iniciado en 1960 tampoco fue presentado como una opción capital susceptible de desencadenar un debate entre partidos políticos, empresarios, sindicatos y élites universitarias, en la conciencia de hallarse ante una encrucijada de caminos, y mucho menos, ante un desafío vital para el futuro del país.

Al no alcanzar la Alalc su meta de formar una zona de libre comercio, en 1980 un nuevo Tratado de Montevideo la sustituyó por la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que hasta hoy se mantiene como marco jurídico en el que se inscribe la red de acuerdos bilaterales o subregionales de “complementación económica”, un eufemismo que acoge a todo tipo y grado de pactos de liberalización comercial, e incluso de unión aduanera, que puedan acordar entre sí, en cualquier número, los doce países miembros.

Dentro de ese tejido destacan la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

El fracaso de la Alalc —“un barco encallado en el puerto de Montevideo”, enfatizó un representante de Paraguay en 1972— precedió en poco tiempo a la instalación del régimen militar en Uruguay. La política económica emprendida por ese gobierno a partir de 1974 inauguró un período de apertura comercial unilateral, lo que representó un nuevo giro conceptual, con frecuencia visto como una continuación de la reforma cambiaria y monetaria de 1959.

Como se comprende, también en ese viraje la sociedad estuvo ausente de toda forma de debate y mucho menos de participación, aunque entonces no se debió a la prevalencia de un sistema indiscutido en el mundo internacional sino a un orden de ideas impuesto por los poderes fácticos. Naturalmente, en ese tiempo el país careció de todo rumbo certero y el gobierno de facto no tuvo condiciones para conducir ningún tipo de política exterior digno de ser analizado.

Por sorprendente que pueda parecer, el regreso a la vida institucional democrática en 1985 tampoco ambientó un debate serio sobre el destino nacional y la ubicación internacional del país. El sistema político se negó incluso a realizar una nueva asamblea constituyente que permitiera sentar las bases de una democracia moderna y, como una reflexión complementaria, propiciar un diseño de política exterior a largo plazo. No se produjo otra cosa que una restauración, con la cual los dirigentes de la época parecieron confiar nuevamente, como los constituyentes de 1830, en que ese simple hecho volvería a poner al país “en la verdadera senda de una felicidad permanente”.

III – Mercosur: fulgor y frustración

El sincronismo de la recuperación democrática en los países del Cono Sur creó las condiciones para que se produjera en esta subregión el hecho de mayor significación geopolítica ocurrido desde la Independencia: la aproximación estratégica entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de los años 80. Los acuerdos bilaterales de cooperación que alcanzaron estos dos países en áreas tan importantes como la ciencia y la tecnología, y la energía nuclear, les llevaron a una inmediata negociación de integración económica.

Enfrentados con las armas en el pasado histórico; desconfiados adversarios en los largos años de paz; competidores siempre, argentinos y brasileños se dispusieron a formar un mercado común. La verdadera significación de aquel impulso político aún no ha sido desmentida ni menguada pese a las dificultades que en el curso de tres lustros han podido enrarecer esta alianza entre Argentina y Brasil. Ella representa la mayor concentración de poder económico y político jamás ensayada en América Latina, y sus proporciones no tienen parangón en América del Sur.

Estaba maduro ese proyecto en 1990, cuando Uruguay se interesó rápidamente por incorporarse a él, que ya era un tren en marcha. Y detrás de Uruguay se sumó Paraguay al grupo fundador. Así nació, en 1991, el Mercosur. Al firmar el Tratado de Asunción, el 26 de marzo de aquel año, y ratificarlo pocos meses más tarde, Uruguay adoptó una decisión que puede ocupar el primer lugar entre las más trascendentes en la historia de su actuación exterior. Pero lo hizo mal.

Una vez más, la decisión vino impuesta por las circunstancias. Eran los dos grandes de América del Sur los que se movilizaban, y lo hacían en la dirección correcta. Buscaban situarse con éxito en un nuevo esquema mundial donde la “regionalización” convive en tensión permanente con la “globalización”. Hasta hoy, esa pugna ha continuado y continúa en pleno crecimiento, y está trazando el diseño del escenario internacional del siglo XXI.

Uruguay lo hizo mal porque aceptó la contundencia de hechos que no había contribuido a crear y no negoció el Tratado de Asunción en sus aspectos fundamentales. Se sentó a una mesa que ya estaba servida. Nada hubiera sido más acertado, como gran decisión de política exterior por parte de un país con las características que éste reúne, que incorporarse a un verdadero proceso de integración subregional. Siempre y cuando por un proyecto de integración se hubiera entendido, como mínimo, lo que la Europa de “los Seis” entendió en 1957 cuando firmó el Tratado de Roma que instituyó la CEE.

Siempre y cuando se hubiera firmado un tratado totalmente negociado, desarrollado y preciso, y no un escuálido acuerdo marco, como de verdad es el Tratado de Asunción. Siempre y cuando se tratara de un compromiso previamente instrumentado, fehaciente y exigible, de cumplimiento obligatorio dentro de plazos previsibles. Siempre y cuando se hubieran fijado los objetivos, metas y plazos de integración con total claridad y certeza, y se hubieran creado las instituciones supranacionales e independientes, capacitadas para impulsar, vigilar y hacer cumplir las obligaciones de cada uno en función de los intereses comunes.

Y por fin —para no hacer más exhaustiva esta crítica inicial—, siempre y cuando se hubieran consagrado las suficientes garantías de equidad que permitieran contemplar con tratamientos diferenciados las disparidades de todo orden (las hoy tan mentadas “asimetrías”) que afectan a las economías menores. (4)

Pasados 16 años, el Mercosur es visto en Uruguay como una frustración que ya ha hecho olvidar el éxito comercial fulgurante que produjo la desgravación arancelaria en los años 90. Aquel resultado efímero ilusionó a quienes sólo miraron al corto plazo y creyeron que con la desviación de comercio culminaba el interés de un proyecto de integración. No hubo voluntad política para atender a las nuevas necesidades de crecimiento económico conjunto y equitativo que una unión aduanera genera. Y tampoco la hubo, por citar solamente un instrumento cuya omisión ha producido mucho daño, para coordinar y armonizar las políticas monetarias y cambiarias una vez que se han liberado los intercambios.

La frustración de las expectativas parece ser —en el Uruguay del presente y desde hace por lo menos cinco años— el único sentimiento unánime en referencia al Mercosur. Por encima de ella, las discrepancias son muchas y muy encontradas, a tal punto que el gobierno de centroizquierda que inauguró su gestión en marzo de 2005 no ha encontrado la forma de proponer al país una nueva política exterior de Estado, calidad que ya se había perdido durante la administración anterior.

Para muchos, el fracaso es imputable al Mercosur en sí mismo, por ser una asociación inconveniente para Uruguay. Esta opción supone la apertura unilateral al mundo, y su proposición desata la discusión sobre los tratados de libre comercio con terceros países. Para otros muchos, la integración regional es una opción estratégica intocable, y entonces gana espacio el debate sobre cómo debería estar estructurado el Mercosur y cuál tendría que ser la política de Uruguay en él.

Ese choque de posiciones, del que debería haber nacido una aproximación de puntos de vista con sentido de estrategia nacional, casi siempre ha caído en el enfrentamiento ideológico. Por estas sendas tan poco fértiles se ha desorientado el país durante varios años como en un laberinto sin salida, en el que ha predominado el factor paralizador de la competencia política interna.

De todas formas, y sobreponiéndose a la esterilidad de aquel debate, ha logrado subsistir un concepto dialéctico atractivo: la *inserción internacional del Uruguay*. El solo hecho de haberse puesto en boga ya es positivo, pero además ha sido una consecuencia inesperadamente buena de la frustración del país en el Mercosur.

Ser dueño de su destino. Tal como se está generalizando la necesidad de discutir esta cuestión —desde la academia hasta los medios de comunicación, pasando por los partidos políticos y otras instancias de formación de opinión—, su vigencia cobra una nueva dimensión: esta oportunidad se presenta como la primera vez en la historia de la República Oriental, que una decisión crucial de esta naturaleza no le viene dada, sin posibilidad de elección, por circunstancias que no controla o por corrientes dominantes en el escenario internacional.

La oportunidad no puede ser desaprovechada, porque el debate que está abierto alrededor de la palabra *inserción* implicará sin duda una decisión definitiva sobre el futuro de Uruguay, es decir, sobre su viabilidad. El país corre el peligro, no obstante, de no percibir que se trata de algo mucho más hondo y complejo que una inserción comercial. Son muchos, y muy calificados, los que ya se han referido al tema como la simple necesidad de abrir mercados en todo el mundo para las producciones que tradicionalmente han conformado la exportación uruguaya. Y en ese punto termina su inquietud, como si de esa forma se pudiera asegurar, una vez más, la felicidad permanente.

Lejos de reducirse a un dilema de relaciones comerciales y económicas —que también lo es—, la cuestión planteada desafía a la integralidad de la proyección internacional del país. De forma notoria se ha echado de menos en las últimas décadas un diseño de política exterior de Estado que tomara en cuenta unos objetivos de desarrollo nacional a largo plazo —los que deberían ser acordados y establecidos por encima de los programas partidarios—, y que al mismo tiempo contemplara la previsible estratificación del poder en un escenario internacional que se encuentra en plena transformación.

Es, por lo tanto, en el ámbito de la política exterior que esta disyuntiva debe ser asumida. Una política que no podrá desatender a las mejores opciones comerciales, al crecimiento del sector externo y a las necesidades de inversión, pero que primordialmente deberá responder a exigencias geopolíticas para situar al país, de forma viable y sostenible, en la región y en el mundo del futuro.

Una precisión previa se hace necesaria: el campo de la política exterior es mucho más amplio que el conjunto de interrogantes y opciones que están involucradas en el tema de la inserción internacional, el cual a su vez resulta inseparable del área de integración regional. Pero al abordar la cuestión de *Uruguay en el mundo*, parece legítimo reducir el análisis y las propuestas a estos dos capítulos de aquella disciplina.

IV – El llamado de la estrategia

En materia de objetivos de desarrollo a largo plazo, de escenarios regionales y mundiales en una perspectiva de al menos medio siglo, y de una estrategia de política exterior aplicada a la obtención de aquellos fines, Uruguay no tiene nada de que ufanarse. No existen estudios de prospectiva dirigidos a mostrar alternativas que sirvan de base a la adopción de decisiones nacionales. Apenas en el área de la energía —un tema que se impone por sí mismo, y no únicamente en este país— se comienza a razonar conjuntamente con visión de futuro.

A finales de los años 70, cuando en España gobernaba la Unión de Centro Democrático y Adolfo Suárez era presidente del Gobierno, una de las figuras de mayor atractivo intelectual en el equipo gobernante era el prematuramente fallecido Joaquín Garrigues-Walker, primer exponente del ala liberal y confeso aspirante a la jefatura del partido y del gobierno.

España se encontraba en aquel entonces en plena transición democrática, un proceso que también desafiaba al país a decidir un cambio radical en su fórmula de inserción internacional, como efectivamente lo hizo en los años siguientes. Con una constitución moderna (1978) que definió al país como “economía social de mercado” y reconoció su pertenencia a Europa, la política exterior demandaba también una honda renovación y un acuerdo nacional muy fuerte. Desde su posición en el gabinete como ministro de la Presidencia, Garrigues dio un paso innovador y poco comprendido: creó el Instituto de Estudios de Prospectiva.

Salvadas las enormes diferencias, aquel momento crucial de España podría compararse con el que ahora está viviendo Uruguay. La transición uruguaya de los años 80 no ofreció al país una constitución moderna ni definiciones estratégicas, y tampoco atendió a reflexiones sobre el futuro. Poco después, la incorporación al Mercosur fue precipitada y mal negociada. Hubo omisión de muchas cosas que debieron ser hechas y no lo fueron. La presente encrucijada, no obstante, puede ofrecer una oportunidad para encontrar el camino, reparar omisiones, rectificar lo que fue equivocado y rehacer la marcha.

Argentina, en un momento fugaz, demostró tener conciencia de sus propias necesidades en esta materia al crear —en el segundo mandato del presidente Carlos Saúl Menem, que gobernó durante toda la década de los 90— la Secretaría de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación, que estuvo a cargo del profesor Jorge Castro. En ese período se produjeron estudios, se analizaron prioridades estratégicas y también se delinearon políticas hacia la subregión del Mercosur, como fue la propuesta, en 1998, de caminar hacia una moneda única.

De forma simultánea, el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), también creó, en la órbita de la Presidencia de la República, la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), que confió al ministro Ronaldo Sardenberg, actual representante permanente ante la ONU en Nueva York. Este diplomático es ahora responsable de gestionar la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, cuya ampliación está prevista en el marco de una reforma general de la Organización mundial.

La SAE produjo en julio de 1998 un estudio exploratorio de tres escenarios alternativos para el desarrollo y la política exterior de Brasil, en función también de tres posibles conformaciones de la región y del orden internacional hacia el año 2020.

En consecuencia de ese estudio y de otros que le siguieron, el presidente Cardoso convocó la Reunión de Presidentes de América del Sur (Brasilia, 2000), que actualmente se ha orientado hacia la creación de una Comunidad Suramericana de Naciones e impulsa un programa de integración de infraestructuras físicas en el continente. La SAE pasó luego sus funciones al Centro de Estudios Estratégicos, que quedó ubicado en el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Esta línea de trabajo no fue continuada durante el primer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007). Pero fue retomada este año, al iniciarse el segundo mandato presidencial, con la creación de una nueva secretaría de nivel ministerial, en la Presidencia de la República, encargada de realizar estudios de prospectiva sobre Brasil en 2030. La dirección fue confiada esta vez a un filósofo universitario y fuerte crítico del gobierno Lula, el profesor Roberto Mangabeira Unger.

En Uruguay, como es habitual en muchas disciplinas, los temas relacionados con la política exterior y de integración regional son enfocados de forma fragmentaria y con visiones igualmente parcializadas. En cuanto al Mercosur en particular, abundan los diagnósticos y suelen ser certeras las críticas, pero hasta los mejores aportes al análisis se detienen en la frontera de las propuestas. La Cancillería tiene un buen elenco de profesionales de la diplomacia y negociadores del área comercial, pero no se le conoce un pensamiento estratégico.

V – Estratificación y centros de poder en el siglo XXI

No parece una exageración retórica la afirmación de que Uruguay se encuentra en estos momentos en la cruz de los caminos. Es ahora que el país tiene que definir el destino al que quiere apostar, diseñar su estrategia de largo plazo y seguirla, con políticas interiores y exteriores coherentes.

Ante dos opciones mayores y aparentemente opuestas en materia de inserción internacional —la integración regional o la apertura al mundo—, resulta evidente que lo aconsejable será revelar la falsa oposición que la disyuntiva encierra, y encontrar la fórmula compuesta que mejor asegure los objetivos nacionales, o como expresa el pensamiento escéptico, la viabilidad del país.

Contrapuesta a una proposición radical de apertura unilateral —que vuelve a la concepción de un Uruguay solo en el mundo— la política de integración regional se basa en unos presupuestos estratégicos que merece la pena repasar. Un ejemplo ya paradigmático de esta polémica lo ofrece la eventualidad de que el país llegue a firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Nadie discute que ello lo alejaría de la estrategia Mercosur – América del Sur.

Por tanto, en este punto parece oportuno rescatar y ampliar algunas consideraciones acerca de los escenarios internacionales más previsibles y la estratificación del poder que el mundo podría cristalizar a mediados del siglo XXI.

De forma preliminar conviene deslindar el concepto de inserción económica internacional de cualquier noción referida al poder político en el escenario mundial.

La inserción económica, expresada básicamente a través del comercio, la inversión, el sistema financiero y la comunicación, es un pre-requisito y un elemento importante de las relaciones internacionales, pero sobre todo se presenta como una condición necesaria para el desarrollo de cada país y de cada región o sistema. Ella no determina por sí sola, sin embargo, la ubicación de ese país o sistema en ningún orden político mundial ni le atribuye cuota alguna de poder. Atenderá a su bienestar, pero no a su autonomía internacional.

Para un país con las condiciones que caracterizan a Uruguay, la posibilidad de acceder a cuotas de poder político y alcanzar un grado de autonomía en el escenario internacional que se está conformando va a depender de su aptitud para integrarse en un centro de poder regional. La región recibirá a cambio, por vía de los mecanismos de la solidaridad recíproca, el privilegio económico y comercial que precede a un grado avanzado de integración.

Sólo sobre la base de la construcción de una fuerte alianza regional, el pequeño país alcanzará, a la vez, tanto la fortaleza que necesita y que el bloque le aporta para negociar el libre comercio con otros países y sistemas, como los medios idóneos, que también el agrupamiento regional le proporciona, para expresar una voz autónoma en el nuevo orden mundial.

De la unipolaridad a la multipolaridad. Este enfoque encuentra su sustento en el trabajo teórico que precedió a la ya citada Reunión de Presidentes de América del Sur, que se efectuó en Brasilia en el año 2000 por invitación de presidente Cardoso. En el número 90 de *Cuadernos del Claeh*, en un artículo dedicado a la política exterior de Brasil, este mismo autor dio somera cuenta de una ponencia (“El nuevo sistema internacional y América del Sur”) del profesor Helio Jaguaribe, decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales (IEPES), con sede en Rio de Janeiro.

Los mismos conceptos fueron desarrollados en el “Informe a los Presidentes de los Estados de América del Sur” (agosto 2000), que con la firma del profesor Jaguaribe y del profesor Celso Láfer, de la Universidad de São Paulo, fue presentado a la reunión de Brasilia. Ahora resulta del mayor interés, con aplicación al caso particular de Uruguay, dar una referencia ampliada de la visión estratégica contenida en esos documentos.

El profesor Jaguaribe, tras estudiar la evolución del mundo después de la Guerra Fría, identifica tres procesos principales: (1) el proceso económico-social en un contexto de interrelaciones recíprocas; (2) el proceso de formación de un nuevo orden mundial con sus diversos niveles de poder; y (3) el proceso civilizatorio, tendente a la gradual formación de una “civilización planetaria”.

En el proceso de formación de un nuevo orden mundial, que es lo que aquí interesa en particular, el autor analiza un primer momento (1991) de eclosión de Estados Unidos como superpotencia de vocación hegemónica, en un escenario que parecía tender a la unipolaridad del poder. Mas de inmediato revisa las limitaciones de la unipolaridad en el escenario real del mundo, donde otras potencias como la Unión Europea (con la salvedad de Gran Bretaña), Rusia, Japón y China resisten la hegemonía estadounidense y le imponen restricciones.

En este aspecto sigue a Samuel Huntington, que ya a mediados de los 90 había teorizado sobre el choque de las civilizaciones y la refacción del orden mundial. En consecuencia define al mundo actual con el concepto de “unimultipolaridad”. Esa definición, formulada hace más de un decenio y retomada por el profesor Jaguaribe en el año 2000 (un año antes del 11S, de la intervención en Afganistán y de la invasión a Irak), mantiene hoy plena vigencia e incluso es confirmada por los acontecimientos de mayor actualidad.

Sin entrar a la descripción de las limitaciones y restricciones que tanto dentro de la sociedad estadounidense como en el campo internacional se oponen a la pretensión hegemónica de la superpotencia, lo que aquí interesa señalar es el carácter necesariamente transitorio del régimen de unimultipolaridad.

Según la interpretación citada, Estados Unidos detenta en el momento actual un poder, grande pero no irrestricto, para intervenir unilateralmente en el escenario mundial. Este orden transitorio tenderá en las próximas décadas, bien a consolidarse bajo la forma de una incontrastable unipolaridad norteamericana, o bien a convertirse en un sistema efectivamente multipolar.

Junto con el profesor Láfer —que al año siguiente se convertiría en el último ministro de Relaciones Exteriores del gobierno Cardoso—, el profesor Jaguaribe concluye, en el Informe a los Presidentes, que el presente orden mundial de unimultipolaridad, esencialmente inestable, se decantará, hacia mediados del siglo XXI, en un nuevo orden caracterizado por la estabilidad.

Entre las dos alternativas arriba mencionadas, y a la vista de las restricciones internas e internacionales que enfrenta la pretensión hegemónica de Estados Unidos, el autor juzga tendencialmente más probable que se configure un nuevo régimen multipolar. “Nuevo”, porque terminados los largos años de la Guerra Fría y la bipolaridad Washington – Moscú, y agotada la transitoriedad del presente esquema unimultipolar, el mundo recobraría, en esta mitad del siglo, una estructuración plural del poder como no ha conocido desde 1939.

Estratificación en un régimen multipolar. También sostiene el autor que las condiciones del actual sistema y su previsible evolución, vistas en función de la estratificación mundial del poder, conducen a un mundo diferenciado en tres niveles: (1) el nivel de los países (o sistemas de países) dirigentes; (2) el nivel de los países o sistemas relativamente autónomos; y (3) el nivel de los países dependientes o “condicionados”.

Nivel dirigente.- Los países o sistemas que —naturalmente con pesos desiguales pero susceptibles de neutralizarse entre sí— sean capaces de resistir la supremacía de cualquiera de ellos e incluso de la actual superpotencia, tenderán a integrar una especie de “comité directivo” o regulador que administrará el nuevo mundo multipolar.

Bajo la égida de la ONU pero no necesariamente ocupando el lugar del Consejo de Seguridad, este comité directivo, ya sea formal o informalmente, contendrá la crema del poder en el nuevo orden mundial.

Un ejemplo visible de un comité directivo de estas características es el “cuarteto” recientemente formado por la ONU, la Unión Europea, Estados Unidos y Rusia para facilitar la solución del conflicto entre Israel y Palestina en Oriente Próximo.

Otro “nivel dirigente” muy parecido al de este análisis, formado por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Rusia, quedó formado hace tres años para decidir qué hacer con el programa nuclear iraní.

De una manera formal o informal, y presentando alguna analogía con el actual Grupo de los Ocho (G/8), podrán formar parte de ese nivel dirigente, en primer lugar, los que ya están en él, si bien con grados diferentes de poder: Estados Unidos (con su aliado en el Este Asiático, Japón) y la Unión Europea.

En segundo lugar tenderán a consolidar su posición en ese nivel potencias como Rusia y China, que hoy son capaces de resistir la supremacía norteamericana pero no de rechazarla. Otros países como India e Irán, donde el factor nuclear puede ser determinante, y sistemas de países agrupados, también tenderán a alcanzar el nivel dirigente a lo largo del siglo.

A los países europeos dedica el profesor Jaguaribe el siguiente comentario: “La Unión Europea les proporciona una protección interna e internacional altamente compensadora de las restricciones de soberanía nacional que se derivan de esa misma Unión.”

El Consejo de Seguridad continuará siendo la instancia de legitimación de cualquier acción, intervención o actuación internacional que se relacione con la paz y la seguridad, y su integración (en fase ahora de ampliación) seguirá obedeciendo a consensos mundiales y regionales de mayor extensión. Por eso, el eventual acceso de Brasil al Consejo junto a Alemania, India y Japón, como nuevos miembros permanentes, no debe ser confundido con el esquema de estratificación mundial del poder que aquí se analiza.

Nivel de autonomía relativa.- Este nivel comprenderá a países y sistemas que no reúnan las condiciones para acceder todavía al nivel dirigente pero logren preservar un margen sustancial de autonomía, tanto interna como externa.

Potencias de segunda línea hoy en día, como Rusia y China, ya forman parte de este nivel de países relativamente autónomos, y en el curso de las próximas décadas tenderán a integrar también el nivel dirigente de un futuro orden multipolar estable. Pasados siete años del estudio analizado, la economía china ha continuado creciendo de forma explosiva, escalando al cuarto lugar en la medición del PIB por países, detrás de Estados Unidos, Japón y Alemania (sin considerar el acumulado de la Unión Europea ni la Zona Euro).

Asimismo tenderán a ubicarse en este nivel de autonomía relativa países como India e Irán, por tratarse de potencias regionales emergentes que controlan recursos estratégicos.

En cuanto a Brasil y los países del Mercosur, Helio Jaguaribe expresó lo siguiente: “Si se logra consolidar el Mercosur, en particular con la formación de un sistema regional sudamericano, y si esos países superan la actual dependencia financiera internacional, también podrán tener acceso al nivel de los países relativamente autónomos”.

En su opinión, Brasil se encuentra en una situación intermedia entre el nivel de dependencia y el de autonomía. Véanse en este contexto las decisiones del gobierno Lula de no renovar acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (diciembre 2004) y un año más tarde, anticipar el pago íntegro de la deuda. Política que fue seguida recientemente por Uruguay.

En el Informe a los Presidentes la cuestión es puesta en términos más dramáticos:

“Las perspectivas que se presentan para el sistema internacional en el siglo XXI contienen un desafío de suprema gravedad para los países de América del Sur. En efecto, si los países sudamericanos no logran, con la mayor urgencia, instituir un eficaz sistema sudamericano de cooperación económica y de articulación conjunta de sus políticas externas; y si, por otro lado, no logran —en plazo que no exceda las próximas dos décadas— superar su actual subdesarrollo, estos países estarán condenados a pasar el siglo entrante en la condición de sociedades dependientes y sus habitantes se tornarán, en la práctica, indígenas del siglo XXI.”

Con esto queda dicho que ni el sistema actual del Mercosur ni los países que lo integran, ni en general ninguno de los países sudamericanos, logran actualmente calificar para el nivel de autonomía relativa. Pero podrán acceder al mismo en el correr de las próximas décadas si construyen un sistema eficaz de integración, tanto en el Mercosur como en el plano sudamericano, de forma que al madurar el nuevo orden mundial multipolar, América del Sur aparezca como un centro de poder regional capaz de tomar decisiones autónomas.

En la prospectiva aquí analizada, si los países sudamericanos logran estabilizarse en el nivel de autonomía relativa con la consolidación y expansión del Mercosur, esta condición favorecerá, a su vez, su mayor y subsecuente desarrollo. Y agrega:

“Dependiendo de la medida en que los países participantes logren un desarrollo significativo, un sistema regional sudamericano tenderá necesariamente, en el largo plazo, a tener acceso al nivel superior.” Es decir, al comité directivo.

Nivel de dependencia.- En el tercer y último escalón de la estratificación mundial del poder en un probable y previsible mundo multipolar a mediados del siglo XXI, se define la situación de dependencia, donde queda comprendido el resto del mundo. Una condición a la que también podrían “resbalar”, a más largo plazo, aquellos países o sistemas que no lograran mantenerse en el nivel de autonomía relativa.

No es difícil imaginar el resto del mundo. Aquellos países que permanecerán, a mediados del siglo XXI, como dependientes o “condicionados” por el sistema tecnológico y económico que el profesor Jaguaribe llama “euro-nipo-americano”. Algunos países asiáticos, como Corea del Norte, estarán sometidos a otra dependencia, la de China. Sin entrar a analizar el África, que desgraciadamente siempre queda fuera de los estudios estratégicos. Ese conjunto de países será, junto con otros que no entran en la cuenta, el grupo al que en otros análisis suele calificarse como “el coro de los globalizados”.

De él podrían escapar —según Helio Jaguaribe— los países islámicos, siempre que consiguieran acordar y mantener estable, a mediados del siglo, un sistema de coordinación o cooperación. Más probable parecería que los países árabes, si lograran superar sus seculares divisiones, llegasen a formar un sistema (tal vez la propia Liga de Estados Árabes) capaz de colocarlos en el nivel de autonomía relativa, con aspiración al nivel superior.

En cuanto a América del Sur y sus doce países, sus perspectivas para mediados del siglo, como ya fue visto, son de tender hacia el nivel de autonomía relativa. Pero no debe perderse de vista que, hasta hoy, es en este nivel de dependencia donde están ubicados todos los países sudamericanos, sin excepción, con independencia de su buen desempeño económico-comercial.

Tal es el caso de Chile, que sin perjuicio de su política comercial abierta al mundo, mantiene un renovado interés político en el Mercosur. Conviene interpretar este interés como un reconocimiento de la necesidad de asegurarse un lugar en una estrategia sudamericana que le extienda lo que el propio Helio Jaguaribe había llamado, ya en 1998, “un pasaporte a la historia”.

VI – Los principios y el ejercicio de la integración

Un verdadero proyecto de integración regional supone el ejercicio continuado de cuatro principios: gradualidad, convergencia, supranacionalidad e independencia.

El Mercosur ha practicado la **gradualidad** en su programa de liberalización del comercio interior (en particular en la desgravación arancelaria), en la conformación del arancel externo común y en todos los asuntos donde el factor tiempo y los períodos de transición han sido necesarios. Y puesto que en la liberación comercial recíproca el punto final es por fuerza el nivel “cero”, puede decirse que también ha habido convergencia en este aspecto.

El principio de **convergencia** (naturalmente, también combinado con el de gradualidad) tuvo su ejercicio más notorio en los movimientos ascendentes y descendentes que los aranceles nacionales de aduanas debieron cumplir para alcanzar los niveles comunes de protección consagrados en el arancel externo común, instrumento básico de la unión aduanera, que hasta ahora ha sido el máximo objetivo de integración exigible en el Mercosur.

No existe en el Mercosur ningún elemento de **supranacionalidad**. Los Estados parte no han hecho ninguna cesión de soberanía ni han atribuido ninguna de sus competencias en favor de instituciones u órganos de esas características. Todas las decisiones son producto de órganos intergubernamentales. De allí las dificultades que se encuentran en el cumplimiento de lo pactado, e incluso de compromisos consagrados en normas jurídicas que no son convertidas al derecho positivo de cada Estado, en detrimento del libre comercio interior.

Igualmente se ha incumplido con frecuencia la aplicación del arancel externo común y se ha faltado a las exigencias de una política comercial común, extremo este último que resulta esencial a la vigencia y a la credibilidad exterior de una unión aduanera y que debería observarse siempre en las negociaciones externas. La prevalencia de una “voz común” en esas negociaciones ha dependido en cada caso de las condiciones políticas internas o de la voluntad del interlocutor externo.

Ni las facultades recientemente otorgadas a la Secretaría, ni el cargo de Presidente del Comité de Representantes Permanentes, ni la creación de un Tribunal Arbitral de Revisión, suponen cesión de soberanía alguna. La primera sigue siendo un órgano técnico subordinado, el segundo es un mero gestor político que no cabe dentro del marco institucional y formalmente depende del Grupo Mercado Común, y los laudos arbitrales dependen siempre del sometimiento de los Estados en conflicto.

En resumen, cabe reiterar que en este aspecto el Mercosur no se comporta como un instrumento de integración sino como un organismo de cooperación entre sus miembros, que siempre pueden borrar con el codo lo que escriben con la mano.

El principio de **independencia** en un proyecto de integración reconoce **dos campos de aplicación**, que son necesariamente complementarios entre sí:

La independencia de las instituciones comunes, o sea, de los órganos supranacionales que reciben de los Estados miembros determinadas competencias exclusivas para realizar determinados fines de interés general y por tanto son objeto de cesión limitada de soberanía. Son órganos “comunitarios” por esa razón, y por lo mismo deben ser independientes en relación con los Estados miembros individualmente considerados, sus gobiernos, sus partidos políticos y en general cualquier grupo o persona.

Se relacionan entre sí, y con los órganos intergubernamentales, de acuerdo con las normas establecidas en los tratados. Según sea el caso, tienen poder exclusivo de iniciativa, son legisladores o co-legisladores, entre sí o con la instancia intergubernamental, y sus actos y decisiones, y las normas que de ellos emanan, tienen también el carácter de “comunitarios”.

Los órganos supranacionales de más alto nivel institucional suelen ser el Parlamento, el Tribunal de Justicia y el órgano de naturaleza “ejecutiva”, que puede ser unipersonal o colectivo (Comisión, Junta o Secretaría). Según avance el proceso de integración pueden existir otros órganos comunitarios, como un Banco Central regional.

La independencia de las personas que deben formar parte de esos órganos, cualquiera sea su naturaleza. Su misión no es atender al interés de ningún país miembro, incluido el de su nacionalidad, sino trabajar por los intereses comunes y generales del proyecto regional, dinamizarlo, contribuir a su avance y cumplimiento, y en definitiva fortalecer la identidad propia del bloque.

Por esa razón esas personas no pueden recibir ni pedir instrucciones de ningún tipo a gobierno alguno, grupos o individuos. Los miembros del Parlamento regional no podrán agruparse por nacionalidades ni actuar para defender los intereses de sus países, sino en función de las ideas y los programas de sus partidos en relación con el proyecto de integración, y se agruparán en el Parlamento según familias políticas regionales y no nacionales.

VII – Premisas y planes para una política exterior

Enfrentados los orientales a la insatisfacción y frustración que ha generado el Mercosur, y en consecuencia a la cuestión crucial de la inserción internacional, se escuchan en Uruguay diversas reacciones.

El pensamiento liberal (que incluye el matiz extremo, neoliberal) propone la fórmula sencilla de abandonar el bloque y seguir la ruta “globalizadora” del libre comercio. El pensamiento integracionista más politizado se aferra al regionalismo y confía (como la actual Cancillería) en que el propio sistema corrija las desigualdades. En el medio hay quienes impulsan reformas dentro del estatuto vigente (como el Ministerio de Economía y Finanzas), y aun esperan que sea posible, manteniéndose en la unión aduanera, llegar a tratados de libre comercio con terceros países. Ninguna de las tres opciones resistiría a una crítica seria.

La primera, porque imagina que Uruguay tiene las mismas condiciones objetivas que Chile (cuyo modelo de desarrollo, además, todavía no ha pasado la prueba del largo plazo); y también porque cree que el mundo del siglo XXI será un lugar tan acogedor para este país como lo fue el del siglo XIX. La segunda, porque no es capaz de reconocer las deficiencias estructurales del Mercosur ni hacer su propia autocrítica. Y la tercera, por no admitir públicamente que una unión aduanera, por defectuosa que ella sea, no podrá nunca compensar asimetrías internas con su desmembramiento externo. Es una cuestión de ser o no ser.

En consecuencia, para aproximarse correctamente al dilema de la inserción internacional se deberá atender simultáneamente a la región y al mundo. Es decir: como se verá en detalle más adelante, se deberá formular **una política exterior que contemple dos planes alternativos.**

El **primero**, basado en la hipótesis de que el país obtenga una reforma del Mercosur que efectivamente cambie sus fundamentos y permita que el bloque en su conjunto protagonice sus negociaciones comerciales y sus relaciones externas, garantizando así la inserción internacional. Y el **segundo**, alternativo, soportado por la hipótesis contraria —que el Mercosur, dentro de un breve plazo, permanezca incambiado y subsista la insatisfacción de las economías menores—, según el cual los países de América del Sur que no coincidieran con la política impuesta por Argentina y Brasil, permanecerían como países asociados al Mercosur pero formando a su vez una comunidad económica abierta al mundo. El llamado regionalismo abierto.

Esta política, tan esquemáticamente introducida, supone el reconocimiento de algunas **premisas**, comparables pero contrarias en su funcionalidad a aquella en que se basó el Uruguay de los cien años de “felicidad permanente” (1830-1930): la premisa de un Uruguay solo en el mundo.

La **primera premisa** de una política exterior uruguaya para el siglo XXI debería ser, por lo tanto, nunca más el Uruguay solo en el mundo. Nunca más solo, ni política ni económicamente. Y nunca más proyectando su futuro sobre la base exclusiva de la venta de productos primarios a mercados lejanos, que igualmente deberán ser conquistados pero con el resguardo de un mercado interior desarrollado y comprador de manufacturas y servicios de alto valor agregado.

La **segunda premisa** debería expresar que, desde ahora y para siempre, el concepto de “mercado interior” de la economía uruguaya no podrá limitarse al de su propio territorio sino extenderse al mercado ampliado de la región. Sin duda, en primer lugar el mercado subregional del Mercosur, que en cualquiera de los dos planes alternativos seguiría siendo el más próximo y preferencial. Para asegurar esto, el país debería mantener de forma inflexible la exigencia de que el mercado común sea una realidad efectiva, sin restricciones al libre comercio.

También se incluiría en el concepto de mercado interior al conjunto de los otros países sudamericanos y latinoamericanos con los que Uruguay y el Mercosur ya tienen acuerdos de libre comercio, con algunos de los cuales, eventualmente, este país pasaría a formar una comunidad económica.

Finalmente, la **tercera premisa** de esta política exterior debería basarse en el reconocimiento de que el déficit más grave que afecta al Mercosur, ya desde su fundación pero acentuadamente en el presente, es de naturaleza institucional. Aceptado este punto de

vista, la reforma de las instituciones por medio de nuevos tratados tendría que ser el objetivo prioritario de las acciones que con mayor urgencia emprendería el país dentro del bloque.

VIII – Un plan uruguayo para el Mercosur

Dos puntos de partida para la acción

- a) Uruguay merece tener una política activa de integración y un elevado nivel de actuación en el Mercosur, como nunca ha tenido desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 y como tampoco tuvo en las etapas previas. La unión aduanera fue negociada en 1994 y dio origen a las instituciones actuales (Protocolo de Ouro Preto, diciembre 1994), pero en general el país se ha limitado a “seguir” las decisiones de los países grandes, tolerando a disgusto las inequidades y aportando apenas algunas tímidas iniciativas para corregir la institucionalidad, mejorar las condiciones del comercio y, recientemente, compensar las asimetrías.
- b) Pasados 16 años de la creación del Mercosur, parece necesario que Uruguay impulse una crítica constructiva de los tratados desde un punto de vista integracionista, haciendo uso, al mismo tiempo, de su capacidad de propuesta. El Tratado de Asunción carece de compromisos concretos e instrumentos para hacer efectiva la meta de crear un mercado común, y tampoco se propone otros objetivos más ambiciosos de integración. Y las instituciones creadas en Ouro Preto ya se muestran inadecuadas — una vez culminada la desgravación arancelaria recíproca y la formación del arancel externo común (unión aduanera)— para encarar nuevas etapas. El Mercosur es conducido en todos sus niveles por órganos intergubernamentales, que más se corresponden con un mecanismo de “cooperación” internacional que con un verdadero proyecto de integración regional.

Refundación y nuevos objetivos

La crítica situación actual exige que Uruguay haga un uso activo y enérgico de su capacidad de propuesta y de iniciativa, como tradicionalmente lo ha hecho en política internacional, pero esta vez en el ámbito regional. (5)

Muy sintéticamente formulada, la propuesta uruguaya debería dirigirse a “**refundar**” el Mercosur, construyendo, sobre lo ya hecho, un **Mercosur comunitario**. Levantar el nuevo edificio de la integración supondría negociar y poner rápidamente en vigor en el Cono Sur un nuevo tratado que asegurara efectivamente los **objetivos** siguientes, como mínimo:

- La conformación de un verdadero **mercado interior**, común y único, con garantías para la libre circulación de los factores de producción (capital y trabajo), bienes y servicios.
- El perfeccionamiento de la **unión aduanera** y la puesta en práctica de una **política comercial común**.
- La construcción progresiva de una **unión económica y monetaria**, que debería comenzar por la postergada tarea de coordinar las políticas macroeconómicas. En su

faz monetaria, esta construcción culminaría con la adopción de una moneda única de la región, aunque comenzaría por un mecanismo inicial tipo “serpiente monetaria”, el cual más adelante sería sustituido por un sistema monetario regional con bandas de fluctuación, al que finalmente se sumarían los criterios de convergencia macroeconómica que, una vez observados y mantenidos por los países, crearían las condiciones para fijar los tipos de cambio y crear la moneda única.

- La creación de las **instituciones comunitarias** que se hacen necesarias para (junto a las igualmente necesarias de carácter intergubernamental) conducir, democratizar, dinamizar, vigilar y hacer cumplir el proceso de integración. Estas instituciones, en su nivel político más importante (parlamento, tribunal de justicia y órgano ejecutivo), deben ser creadas simultáneamente aunque sus competencias sean ampliadas a lo largo del tiempo en consonancia con el avance del proceso. La reciente creación del Parlamento del Mercosur en solitario, fuera de una verdadera reforma institucional, no resiste la menor crítica. Se ha instalado una asamblea parlamentaria sin verdaderas competencias, que no pasa de ser una caja de resonancias políticas.
- El objetivo final de la **unión política** —que no por lejano puede ser desatendido y que históricamente empieza a aproximarse cuando las construcciones anteriores se convierten en realidad—, el cual debería ser precedido por una sucesión de realizaciones previas en el terreno de la ciudadanía regional, partiendo de una fase de libre circulación de personas y otra de consagración gradual de los derechos económicos, sociales y políticos de los ciudadanos.
- La **ampliación** del Mercosur a un número mayor de miembros plenos, mediante una **flexibilización** de sus tratados de forma que las distintas construcciones de la integración puedan ser asumidas por los diversos Estados a velocidades diferentes, reforzándose así la identidad política del bloque.

La Comunidad Económica del Mercosur

Lo que aquí se sugiere en concreto, como política de integración regional, es que Uruguay proponga a los países miembros del Mercosur la “refundación” del proyecto subregional mediante un nuevo tratado para crear la **Comunidad Económica del Mercosur (CEM)**. Superando la fase comercial que ha predominado durante los primeros 16 años, y sobre lo ya construido, el nuevo tratado daría vida a un **Mercosur comunitario**, con los objetivos de integración más arriba señalados, y ampliado a un mayor número de países bajo criterios de flexibilidad en los compromisos y exigencias para asumir el carácter de miembro pleno.

Un aspecto importante de la CEM sería esa **flexibilidad** para hacer posible que cualquiera de los países miembros pudiera no formar parte de alguna de las construcciones de la integración (por ejemplo, Chile en la unión aduanera) mientras no tuviera condiciones para ello. Aquello que se suele llamar la integración “a velocidades diferentes”.

Esto fortalecería políticamente al bloque y a la vez mejoraría el equilibrio interno de poder, al aumentar el número de miembros plenos. No obstante, cabría someter a prueba esta propuesta de refundar, mediante un estatuto flexible, a una institución como el actual Mercosur, que se encuentra notoriamente debilitado.

Uno de los factores de ese debilitamiento ha sido la rigidez que por lógica exige una construcción del tipo de la unión aduanera, cuando se la coloca como único objetivo y como condición para integrar el bloque con plenos derechos.

En consecuencia, parece lógico pensar que una flexibilización estatutaria sería funcional al propósito de transformar al bloque subregional en una comunidad económica de múltiples metas y velocidades, con capacidad para alcanzar una integración más profunda y de mayor amplitud.

Otro avance sobre los actuales tratados sería el reconocimiento de las **asimetrías** y el tratamiento especial para las **economías menores** o países de **menor desarrollo**, que resulta de vital interés para Uruguay. A la vez el nuevo Mercosur debería garantizar una **integración en la producción**, en particular para que los países menores pudieran participar de forma especializada en el desarrollo industrial de los países mayores, según sus ventajas comparativas y competitivas.

El tercer aspecto a destacar es el **institucional**, junto a los mayores objetivos de integración. Para que éstos puedan ser alcanzados, resulta fundamental el funcionamiento de las instituciones comunitarias ya reseñadas, porque sólo éstas pueden asegurar el fiel cumplimiento de lo pactado, dinamizar el proceso y alcanzar las metas y objetivos comunes, en permanente diálogo y tensión con los intereses particulares de los países miembros, que se expresan en los órganos intergubernamentales.

Finalmente, la **credibilidad externa**. La personalidad jurídica adquirida con el Protocolo de Ouro Preto permitió que el Mercosur pudiera entablar negociaciones externas, por ejemplo, con la Comunidad Europea (ahora Unión Europea). Pero el bloque ha atravesado duras crisis que han puesto de manifiesto su falta de solidaridad interior, e incluso movimientos dispersivos. Sumado este hecho a la falta de objetivos más ambiciosos de integración, es evidente que el bloque se encuentra debilitado ante el resto del mundo y necesita darse a sí mismo un fuerte tratamiento de credibilidad.

Fusión de la CEM con la CAN

En la perspectiva de contribuir a la futura conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y para fortalecer la estrategia sudamericana, el Mercosur así refundado y convertido en comunidad económica iría, posterior y oportunamente, a una convergencia con su similar andina, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), para realizar la fusión institucional cuando ello fuera posible, bajo el marco de la Comunidad Sudamericana. Entretanto, funcionaría la zona de libre comercio sudamericana junto a los proyectos de infraestructura que forman el programa de la Declaración de Cuzco (Cuzco, Perú, diciembre 2004).

Conferencia Intergubernamental

Por medios diplomáticos adecuados, el Uruguay propondría al Mercosur una actividad negociadora que no debería interferir ni interrumpir las tareas ordinarias del agrupamiento subregional bajo su actual estructura. La forma operativa sería convocar una conferencia intergubernamental para negociar el nuevo tratado, con la propuesta uruguaya de crear la Comunidad Económica del Mercosur.

La Conferencia Intergubernamental estaría abierta a todos los países latinoamericanos que quisieran participar, incluidos Guyana y Surinam, aunque debiera respetarse en todo momento la integridad de la CAN y del acuerdo comercial que vincula a los mencionados países no iberoamericanos. La Conferencia celebraría períodos de sesiones espaciados en el tiempo y tantos como fuera necesario para asegurar el resultado de la negociación.

El Mercosur y la estrategia sudamericana

La **Declaración de Cuzco**, de 9 de diciembre de 2004, estampó el compromiso político de los 12 países sudamericanos para formar la **Comunidad Sudamericana de Naciones**. Este proyecto político se basa en **dos pilares**:

- 1) La zona de **libre comercio** que ya está acordada entre el Mercosur y la CAN, y entre estos nueve países con Chile, a la que se sumarán Guyana y Surinam.
- 2) Proyectos conjuntos de **integración física**, de infraestructuras del transporte y de energía, que comenzaron a elaborarse en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur (Brasilia, 2000), fueron afinados en la Segunda Reunión (Consenso de Guayaquil, 2002) y fueron recogidos en la Tercera Reunión, realizada en Cuzco. El BID realizó un estudio detallado de los proyectos y los evaluó en inversiones por 23.000 millones de dólares, contando con la colaboración de la Corporación Andina de Fomento (CAF). En adelante las cumbres de América del Sur serán referidas a la Comunidad Sudamericana de Naciones.

El resto del proyecto político de la Comunidad Sudamericana de Naciones no pasa de los términos de la Declaración de Cuzco, sin compromisos efectivos ni fórmulas para instrumentarlos. De lo que se trata es de ir al encuentro de esa estrategia sudamericana, y parece claro que tendrá que ser **por la vía de los agrupamientos subregionales** que esa aproximación sudamericana podrá concretarse en los próximos años.

La CAN, pese a su menor dimensión relativa, es ya un organismo subregional de integración que se ha constituido de forma comunitaria, según el modelo europeo. Los problemas políticos que sucesivamente han afectado a Perú, Ecuador y Colombia han perjudicado al proceso andino y muchas veces han paralizado sus acciones. Pero a diferencia del Mercosur, la CAN se encuentra ya conformada y trabajando con objetivos de integración en todas las áreas y con instituciones comunitarias completas, que ejercen sus competencias supranacionales.

IX – El plan alternativo

Como suele decirse, siempre que se postula un plan “a”, es necesario contar también con un plan “b”, destinado a reemplazar al óptimo pero igualmente capaz de salvaguardar el presupuesto estratégico mayor. En el caso de Uruguay y su mejor destino a largo plazo, la primera y fundamental premisa de este análisis sigue siendo facilitar la más eficaz inserción económica y comercial sin caer en el error de concebir nuevamente al país como una entidad autosuficiente que pueda defender su autonomía, en solitario, en el futuro orden mundial.

En la hipótesis de que el plan uruguayo para el Mercosur no consiguiera abrirse camino en un plazo razonable pero breve, desde el momento en que fuera realizada la propuesta a los países miembros, parece natural que Uruguay debiera plantearse entonces una vía diferente.

En otras palabras: si la estrategia que privilegia a ese instrumento de integración subregional como opción prioritaria para alcanzar los fines nacionales no encontrara eco, ello haría inevitable que Uruguay dejara de ser miembro pleno del Mercosur y así soltara las amarras que lo atan a la unión aduanera. No quedaría otra salida si Argentina y Brasil (Venezuela por el momento suscita todas las dudas imaginables) no aceptaran negociar una refundación como la planteada.

Naturalmente, si Uruguay saliera del Mercosur continuaría siendo “país asociado”, lo que significa mantener con el bloque un régimen de libre comercio y algún grado de coordinación política, principalmente en la negociación multilateral que tiene lugar en la Organización Mundial del Comercio, y en otros foros. Pero ello no bastaría, sin embargo, a los fines de asegurar la pertenencia del país a un centro de poder que hiciera viable su desempeño autónomo en el plano mundial.

El proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que en realidad forma parte de la estrategia brasileña hacia América del Sur, corre todavía un serio riesgo de no culminar a nivel político, habida cuenta de que ni Argentina ni Venezuela aportan calor alguno a la iniciativa. Y el desmembramiento de valor político que sufriría el Mercosur con el retiro de Uruguay (y tal vez Paraguay por las mismas razones), significaría un golpe muy fuerte para el bloque subregional, que está intrínsecamente vinculado a la iniciativa sudamericana de Brasilia.

En consecuencia, la situación en América del Sur se tornaría crítica, con un marcado retroceso desintegrador. La perspectiva para Uruguay volvería a ser de soledad en el mundo, sin pertenencia a un centro de poder regional. Es en este punto en que se debe considerar el plan alternativo.

Uruguay debería buscar un acercamiento con Paraguay, Chile, Perú, Colombia y México — mientras que con Bolivia, Ecuador y Venezuela se abre un campo de análisis político cuyas conclusiones son todavía imprevisibles—, y también con Guyana y Surinam, con el propósito de formar una comunidad económica sobre las mismas bases y con un modelo parecido al postulado anteriormente para el Mercosur.

Esa “comunidad económica del sur” contaría con una zona de libre comercio ya prácticamente conformada, y podría formar una unión aduanera con el nivel más bajo posible de protección arancelaria, tal vez adoptando el patrón chileno. En lo demás se avanzaría hacia los más ambiciosos objetivos de integración, y de hecho se produciría una fusión institucional y aduanera con la CAN.

El diseño de esa “comunidad económica de sur” debería seguir la fórmula de flexibilidad que fue propuesta en el plan para reformar el Mercosur, a fin de facilitar la participación de todos los países como miembros plenos y fortalecer su identidad política. Ello significaría que no todos los asociados participarían de la misma forma y con la misma velocidad en las construcciones del proyecto de integración.

En abril de este año, participando en México en un seminario sobre el tema "América Latina ¿Integración o fragmentación?", el ex presidente de Chile, Ricardo Lagos, expresó:

"Si no hablamos con una sola voz no seremos escuchados en este mundo global de grandes regiones". El interés político que la estrategia chilena deposita en la necesidad de encontrar fórmulas para integrarse en la región ha sido ratificado por la actual presidenta, Michelle Bachelet.

Ricardo Lagos fue más lejos en la citada conferencia. Propuso seguir el ejemplo de Europa, donde "los países más grandes entendieron que tenían que hacer sacrificios para los países más pequeños", recordó. "Si no entendemos que tiene que haber concesiones asimétricas, entonces no vamos a avanzar", alertó.

Sugirió un modelo al que llamó "geometría variable", que no es otra cosa que el modelo de flexibilidad aquí defendido, y puso como ejemplo la adopción del euro en la Unión Europea, que actualmente cuenta con 13 países adheridos. (6)

En la misma ocasión, el secretario general de la OEA, el también chileno José Miguel Insulza, advirtió: "La tendencia que muchas veces tenemos los latinoamericanos, de ir cada uno por su cuenta, de ver cómo nos va por el mundo globalizado, está chocando con una realidad, y es que hoy en día los países no cuentan por sí, sino más bien cuentan las regiones y los grupos de países". (7)

Esto es lo que debería quedar como conclusión de lo que aquí se ha pretendido analizar y decir. Con la advertencia de que la política exterior alcanza a terrenos que están mucho más allá de la inserción internacional y de la integración regional, es en estos dos campos íntimamente ligados que se juega en el presente esa cuestión tan compleja que queda encerrada en la expresión *Uruguay en el mundo*. Solo, nunca más.

NOTAS

- (1) Martins, Daniel Hugo, con la colaboración de Gros Espiell, Héctor. *Constitución Uruguayana Anotada*. Organización Medina, Montevideo, 1951, pp. 21-26.
- (2) *Ibidem*, pp.26-29.
- (3) El término *zollverein* proviene de la experiencia de unión aduanera que tuvo lugar entre los estados alemanes en el siglo XIX y que además de eliminar los derechos de aduana interiores contribuyó a la creación común de aduanas. El llamado Zollverein Alemán (Unión Aduanera Alemana), propuesto por Prusia, existió entre 1834 y 1871, cuando fue asumido por el Imperio. De ese experimento nació la teoría de que la libre circulación económica crea condiciones para una mayor unidad política.
- (4) En entrevista con el autor en los primeros días de diciembre de 1997, el jurista y diplomático Héctor Gros Espiell —ministro de Relaciones Exteriores en 1990-1991, cuando se negoció y firmó el Tratado de Asunción—, preguntado sobre la ausencia en el Tratado de ningún régimen que contemple la situación de los países menores (asimetrías), respondió: "Eso fue querido así, no fue un olvido ni una omisión. Fue resultado de una decisión política: nos tiramos al agua". En otro pasaje de la entrevista el ex ministro explicó aquella decisión política: "...decidimos plantear frontalmente la necesidad de una integración subregional que no fuera la integración argentino-brasileña (que había sido anunciada en julio de 1990) sino

un proceso de varios países de la subregión, que superara el planteamiento bilateral. Esto lo logramos, pese a las dificultades, en aquella reunión en Brasilia, el 31 de julio de 1990.”.(El País, Montevideo, 05.12.1997).

- (5) En 1899, Uruguay participa en la Primera Conferencia de Paz de La Haya. Se crea la Corte Permanente de Arbitraje, en cuyo tratado Uruguay es parte contratante junto a otros 59 países. En 1907, en la Segunda Conferencia de Paz de La Haya, Uruguay propone el arbitraje ilimitado y obligatorio, que no es aceptado por las potencias. En 1919, Uruguay es parte del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que crea la Corte Permanente de Justicia Internacional (antecesora de la actual Corte Internacional de Justicia, 1945). En 1921, Uruguay es el primer país que reconoce la jurisdicción obligatoria de la Corte, en una declaración que permanece vigente hasta hoy. En 1947, Uruguay participa activamente, en las Naciones Unidas, en las resoluciones que conducen a la creación del Estado de Israel. En 1955, el consejero presidente Luis Batlle Berres, en visita a las Naciones Unidas, plantea la necesidad de comerciar con la República Popular China. En 1961, el consejero presidente Eduardo Víctor Haedo, en visita a las Naciones Unidas, discute personalmente con el líder soviético Nikita Jrushov. En 1965, en el Consejo de Seguridad, Uruguay defiende los derechos de España sobre el Peñón de Gibraltar.
- (6) Agencia France Press, 18.04.07.
- (7) Idem.

BIBLIOGRAFÍA

- Cohen, Benjamin J. “Beyond EMU: The Problem of Sustainability”. *Economics and Politics*, Vol. 5, N° 2, July 1993, 187-204.
- Martins, Daniel Hugo, con la colaboración de Gros Espiell, Héctor. *Constitución Uruguaya Anotada*. Organización Medina, Montevideo, 1951.
- Rodríguez Larreta, Aureliano. “El Sistema Panamericano desde la Independencia hasta la Alianza para el Progreso”. *Ideario y Planificación de la Alianza para el Progreso*. Editorial Norte – Sur, Montevideo, 1962, 411-422.
- Magariños, Gustavo. *Integración Multinacional. Teoría y Sistemas*. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Montevideo, 2000.
- Magariños, Gustavo. *Integración Económica Latinoamericana. Proceso ALALC / ALADI 1950 – 2000. T. I, II y III*. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Montevideo, 2005-06.
- Balassa, Bela. *The Theory of Economic Integration*. George Allen & Unwin Ltd. Londres, 1969 (Richard D. Irwin, Inc., 1961).
- Tinbergen, Jan. *International Economic Integration (second, revised, edition)*. Elsevier Publishing Company, Amsterdam-London-New York, 1965 (primera edición, 1954).

- Jorge Castro. *Nuevas Perspectivas Estratégicas de la Argentina*. Presidencia de la Nación, Secretaría de Planeamiento Estratégico. Buenos Aires, 1998.
- SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2020. Cenários Exploratórios. Texto para Reflexão sobre O Brasil do Futuro*. Presidência da República. Brasília, julio de 1998.
- Jaguaribe, Helio. “O novo sistema internacional e a América do Sul”, ponencia. Instituto de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais. Rio de Janeiro, julio de 2000.
- Jaguaribe, Helio / Lafer, Celso. “Informe aos Presidentes dos Estados da América do Sul”. Brasília, 3 de agosto de 2000.

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales