

POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA DEL SIGLO XX

Romeo Pérez Antón

Montevideo: Ediciones de la Plaza, 2011, 128 pp.

Ingleses, italianos y franceses nada tenían que hacer en nuestras contiendas de familia y su injerencia en ellas —codiciosa y gratuita—, además de importar humillación, marca una gravísima amenaza a la independencia de estos países. Cien veces tuvieron razón quienes opusieron el pecho a su atentado. «América para los americanos», como ya la había dicho Monroe.

Carta-prólogo de Luis Alberto de Herrera

Eduardo Moreno: *Aspectos de la Guerra Grande (1847-1851)*.

Elección y caída del Presidente Giró (1852-1853)

El Triunvirato y la caída del Presidente General Flores (1853-1855),

Montevideo, Barreiro y Ramos, 1925, pp. 10-11

Por razones no del todo entendibles, el año 2011 finalizó con una escasa producción académica centrada en el análisis de los veinte años del Mercado Común del Sur (Mercosur), bloque regional del que Uruguay forma parte desde su fundación. Con una pretensión diferente, esta publicación es una excepción. En tiempos donde la agenda y actores del contexto internacional son tan ricos y cambiantes, son necesarias nuevas interpretaciones desde las ciencias sociales hacia procesos del presente, sobre el devenir de comportamientos y alineamientos político-partidarios, gubernamentales, de bloques y organismos internacionales, empresas, entre otros.

La Política exterior uruguaya del siglo XX merece una atención especial ya que se trata de un libro donde se aborda la política exterior del Uruguay desde tres perspectivas: dinámica (incluye como parte del análisis los cambios políticos y sociales de la región), multidimensional (los enfoques centrados en lo económico-comercial son limitados y ofrecen una lectura parcial de una política pública tan compleja), y diacrónica (se evalúa la política pública a través de sus objetivos que se remontan al siglo XIX y su desarrollo institucional en el tiempo y en clave dinámica, analizando sus tensiones internas).

Romeo Pérez Antón ha dedicado su vida académica, entre otros asuntos,

a este de la política exterior. Lo ha hecho como testigo lúcido del devenir uruguayo, americano y global, desde su labor de investigador, docente y consultor, del cual este libro es punto culminante en su trayectoria.

I. El primer texto («Un siglo de política exterior uruguaya») es un relato histórico-analítico-cronológico que recorre seis períodos de la historia política nacional, en clave internacional: i) 1830-1870, que comprende los años que van desde la Jura de la primera Constitución hasta la finalización de la Guerra de la Triple Alianza; ii) 1870-1930, que comprende la institucionalización de la poliarquía uruguaya hasta la Gran Depresión; iii) 1930-1945, donde se analiza el contexto internacional a la luz de la crisis económica de los años treinta, el ascenso de los totalitarismos, la guerra civil española y la segunda guerra mundial; iv) 1945-1973, con la guerra fría como escenario central; v) 1973-1985, que analiza la política internacional de la dictadura cívico-militar; y vi) 1985 hasta el presente, con énfasis en la redemocratización y el ingreso del Uruguay en el Mercosur.

De la lectura se desprende que el estudio histórico de la política exterior uruguaya está representado por un número limitado de estudios, más o menos sistemáticos (ensayos, informes diplomáticos, algunas investigaciones académicas, entre otros), y que es un área de investigación actualmente en crecimiento. Existe un desarrollo desigual por períodos y el autor adelanta que es necesario *llenar algunos vacíos* a través de un ambicioso programa de investigación.

A pesar de los vacíos, se pueden extraer e identificar algunas ideas que se identifican como vertebradoras de la política

exterior y que se proyectan en el mediano y largo plazo. Rescato las más atractivas, donde hechos o episodios marcan esas tendencias de larga duración de la uruguaya.

I.1. El primer rasgo relevante es que, si partimos de una definición de política exterior como un curso de acción —o no acción— para cumplir objetivos bien definidos en la proyección externa de un país de acuerdo con un plan sistemático de operaciones para ese objeto,¹ resulta complejo hablar de una política exterior en el Uruguay durante esta fase formativa y aun en las primeras décadas de la consolidación nacional que se afirma a partir de la Paz de Abril de 1872. La compleja situación interna del Uruguay (por ejemplo, doce años con dos gobiernos paralelos durante Guerra Grande) hace que nos orientemos hacia la definición de que el país tuvo relaciones exteriores pero no política exterior hasta los inicios del siglo xx.

I.2. En el nacimiento del Uruguay Internacional, con un fuerte contenido ideológico e involucramiento de los partidos políticos, el proceso fue marcado por la convivencia de dos corrientes: *universalista* y *resistente*.² La primera, que hunde sus raíces

1 Isabel Clemente: *Política exterior de Uruguay, 1830-1895. Tendencias, problemas, actores y agenda*, Documentos de Trabajo n.º 69, Unidad Multidisciplinaria, Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, noviembre 2005, p. 3. Asimismo, la política exterior puede definirse como las decisiones legítimas que el gobierno de un Estado toma en función de los intereses nacionales y en relación con los demás actores del sistema internacional.

2 Pp. 13-20. El autor señala la importante contribución de Carlos Real de Azúa («Política internacional e ideología en el Uruguay», en *Escritos*,

en el siglo XIX y de corte jurídicista, se resume claramente en el siguiente fragmento:

[...] tanto la propensión a plegarse a las iniciativas panamericanistas estadounidenses como la vocación jurídicista responden a una constante aun más radical en la estructuración de la política internacional uruguaya, que consiste en *derivar su acción exterior de sus logros políticos internos*. La República asume así las características de una poliarquía en lenta construcción que *se solidariza, en la región y el mundo, con los regímenes que identifica como democracias* y que busca someter a un derecho bastante minucioso.³

La segunda, de corte realista, refiere a que una política internacional debe fundarse en un juicio crítico constante y que, en la elaboración de la política pública, es necesario atender distinciones: «la proyección exterior de un régimen no es lineal, de modo que no siempre un Estado de derecho constituye un actor internacional legalista y no siempre una autoridad ética en el orden interno se desempeña éticamente en el orden externo».⁴ Aquí se señala que la corriente *universalista* no siempre acreditó capacidad crítica, por ejemplo, frente a los intervencionismos norteamericanos en la política doméstica de varios países de la región.

Para finalizar, el autor señala que a pesar de la oposición entre ambas corrientes, tanto una como otra coinciden en

«[...] erigir al Estado uruguayo no ya en una entidad independiente sino en un sujeto “individualista” y autosuficiente».⁵

I.3. Las opciones de política y la necesidad de posicionamiento frente a eventos de la coyuntura internacional llevaron al país a desplegar diferentes recursos, siempre dentro de un marco de negociación y debate. En particular, y en el marco de la tensión entre aliadófilos y neutralistas durante la segunda guerra mundial, resulta interesante detenerse en el episodio acerca de la intención del gobierno norteamericano (junto a actores políticos nacionales) de instalar bases militares en suelo uruguayo. Esto derivó en un fuerte debate parlamentario que culminó con el rechazo a esta iniciativa:

[...] el trascendente debate y la resolución en que culminó subrayaron el carácter coparticipativo de nuestra política externa. También subrayaron, concomitantemente, que las elaboraciones del Ejecutivo carentes de todo respaldo en el Legislativo se encuentran, como mínimo en este terreno, afectadas de una insalvable precariedad.⁶

Esta idea resulta relevante y actual, en concreto, si reflexionamos acerca del papel del Poder Legislativo en las decisiones de política exterior y su participación en las definiciones al respecto.

II. El segundo texto, que lleva el nombre de «La política exterior uruguaya tras la democratización (1984-2009)», analiza dos momentos cuya bisagra común es la

Montevideo: Arca, 1987, pp. 233-262).

3 Ibidem, p. 16.

4 Ibidem, p. 17.

5 Ibidem, pp. 18-19.

6 Ibidem, p. 31.

firma del Tratado de Asunción de marzo de 1991 que marca el ingreso de Uruguay al Mercosur. El texto se inicia con un breve análisis de la política internacional de la dictadura cívico-militar (1972-1985) y su continuismo (no innovación), ya que no se apartó de los lineamientos tradicionales de la política exterior:

[...] la Cancillería del período dictatorial obligadamente, introdujo variantes en los alineamientos y posturas internacionales solo por reacción, lo que facilitó el retorno al patrón tradicional de la política exterior uruguaya una vez que la democracia fue restaurada. La dictadura militar uruguaya, a diferencia de otras latinoamericanas, estuvo privada en el campo externo de un política activa, que exigiera grandes virajes en el período democrático.⁷

En este punto conviene realizar una conexión con el primer texto y realizar una breve mención a la actividad de los partidos políticos desplazados de la vida política. Su actividad durante el período dictatorial se caracteriza por una actividad importante. Realizaron actividades de denuncia y protesta, en una modalidad cuasidiplomática de influencia en Gobiernos, Parlamentos y partidos políticos del exterior, organismos

internacionales, actores del movimiento sindical, entre otros. Cabe señalar que la «tensión entre la diplomacia oficial y la de partidos y otras entidades se extendió durante el período íntegro, estalló en algunas oportunidades y resulta una línea de datos imprescindible para comprender la evolución de las relaciones internacionales del país en ese lapso».⁸

Dos ideas resuenan como decisivas y abren la posibilidad de reflexiones posteriores: la primera, y analizando la parálisis del Mercosur, marca que los pactos desarrollados dentro del proceso regional se han restringido en su trascendencia porque «los países miembros han fracasado en integrar sus problemas, condición necesaria para la elaboración de soluciones conjuntas»,⁹ y, la segunda, la constatación de que el proceso mercosuriano sufrió alternativas de conflicto que ponen en entredicho la apuesta decidida de la política exterior uruguaya de confiar el esquema de inserción internacional del país a un fortalecimiento del Mercosur. El bloque se mostró incapaz de resolver la contienda binacional entre Argentina y Uruguay, pero la cuestión de fondo es la inacción de Brasil frente al diferendo, lo que se interpreta como el desinterés del socio mayor en el devenir del bloque regional.

7 Ibidem, p. 55 (el autor cita un pasaje del texto Carlos Luján: *Cambio de régimen y política internacional. El caso uruguayo*, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, 1993, p. 30). En otro lugar del primer texto se señala: «[...] Es posible que, entre otras razones, la superior audacia y contundencia de los partidos se deba a que elaboran las decisiones internacionales según la inveterada pauta de proyectar al exterior los éxitos de la construcción poliárquica, lo que obviamente el régimen castrense no podía hacer».

8 Ibidem, p. 44.

9 «Integrar los problemas, a su vez, supone que el Estado que los sufre sabe llevarlos a los órganos comunes (no se repliega en el instrumental de los nacionalismos previos a los convenios de integración) y que los Estados socios saben asumirlos como problemas comunes y no arrinconar a aquél mediante la aplicación mecánica de las disciplinas pactadas» (p. 73).

Se puede plantear la hipótesis de que el compromiso político de Brasil con el Mercosur se mantendrá *latente*, pero lo cierto es que Brasil no esperará por sus socios para su proyección internacional, y ello ha quedado demostrado con la firma de una asociación estratégica entre Brasil y la Unión Europea, propulsada en el marco de la Cumbre de Lisboa el 4 de julio de 2007. La posición de Brasil frente al Mercosur no es unívoca ni unánime. Existen distintas voces provenientes de diversos actores que bregan tanto a favor como en contra del proceso de integración mercosuriano. Sin embargo, la elección de Dilma Rousseff al frente del gobierno de Brasil asegura una continuidad del Mercosur en la agenda brasileña. No obstante ello, Brasil tiene una política exterior orientada por el principio de la ambigüedad, lo cual significa, que asignará prioridad al Mercosur, la Unasur, el BRICS o el G20 de acuerdo con sus intereses nacionales y al tema a ser negociado.

III. El capítulo con el que culmina la publicación es el más interesante desde el punto de vista analítico. Por un lado, el Mercosur es un objeto que el autor analiza e indaga en el estado de situación del proceso de integración regional y su *estancamiento dinámico* (más que *extraña crisis*), y, por otro, porque a lo analítico se agregan valoraciones acerca de los veinte años del bloque regional.

El análisis del tercer texto tiene como idea subyacente el concepto de *estancamiento dinámico*, idea que estructura esta reflexión complementaria y que fue acuñada por los historiadores económicos para caracterizar una etapa histórica del agro

uruguayo.¹⁰ Esta interpretación, adaptada al análisis del proceso de integración regional, sugiere que la agenda regional del Mercosur avanza en forma dispar según los sectores, algunos de ellos tienen un desarrollo sostenido y otros se estancan por determinados períodos.

Al respecto, pero desde otro punto de vista, la idea del *estancamiento dinámico* se aparta de aquellas interpretaciones y visiones conservadoras según las cuales es posible dejar «hibernar al MERCOSUR en tanto que proceso de integración, a la espera de tiempos mejores».¹¹ Es así que el Mercosur como apuesta regional no puede caer en una situación de *stand by* que lo condene a un inmovilismo incierto y dudoso. El documento no deja de señalar aquellos aspectos negativos de la marcha del proceso pero plantea los logros y algunos caminos a recorrer para el fortalecimiento del bloque.

El trabajo gira sobre determinados ejes que permiten una lectura de los veinte años del proceso regional. En el eje jurídico-

10 En general, los historiadores académicos sitúan a mediados del siglo xx el inicio del estancamiento de la economía en general y de la ganadería en particular. En este contexto, y para el caso concreto del agro uruguayo, este período fue definido como el de *estancamiento dinámico*: el agro en su conjunto crecía con tasas insuficientes, pero si se analizaban los diferentes sectores estos tenían comportamientos muy variables en el tiempo, con breves períodos de crecimiento, seguidos de otros de retroceso.

11 Ramón Torrent: «Una aproximación a la anatomía del Mercosur real», en Julio Berlinski, Francisco Pires de Souza, Daniel Chudnovsky y Andrés López (coords.): *15 años del Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*. Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2006, p. 72.

institucional se advierte que, si bien ha habido algunos desarrollos en mecanismos e instrumentos, la institucionalidad del Mercosur no está adecuada al grado de profundización y alcance que tiene actualmente el proceso y al que aspira el proyecto en función de sus objetivos fundacionales y desarrollos posteriores. En cuanto concierne a la seguridad jurídica del bloque, queda camino por recorrer para acelerar la internalización de normas y generar un marco jurídico claro y transparente, que le otorgue fortaleza y credibilidad hacia dentro y hacia fuera del bloque.

Otro eje es el político-ideológico: se ha señalado que la convergencia ideológica de la última década ha facilitado algunos avances, más a nivel discursivo, pero que no es condición suficiente para resolver conflictos más estructurales que hacen a los desencuentros entre socios grandes y chicos en el Mercosur.

La coordinación de políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal, de competencia) ha sido insuficiente, no registrándose avances sustantivos en la integración positiva en este plano. En lo que hace a la evolución del comercio intra y extrazona se pueden distinguir tres períodos: 1991-1998, de liberalización y crecimiento del comercio; 1999-2004, de crisis y retracción; y de 2005 a la fecha, de recuperación y aceleración, así como diversificación de los destinos de exportación. Asimismo, cabe mencionar el dato no menor de que Brasil, como potencia regional y emergente, se ha ido despegando más y más, en el último período, de sus socios regionales en materia de calidad y cantidad de sus exportaciones.

Las divergencias en materia de política exterior y la persistente dificultad a la hora de consolidar un territorio único aduanero han dificultado la negociación y la obtención de resultados sustanciales del Mercosur con terceros. Las asimetrías de tamaño y de política han generado fricciones desintegradoras y en el compromiso político de los países miembros en el seno del bloque.

Un punto poco abordado en el documento final es la dimensión social. Esta se entiende como un avance en el alcance del Mercosur, producto de una nueva visión del proyecto que trasciende lo comercial y aspira a un modelo más justo y equitativo de integración regional. Restan aún instancias supranacionales para una verdadera generación de políticas sociales regionales en el bloque. Solo aparece mencionado el ejemplo del Sector Educativo del Mercosur pero se han registrado avances en asuntos sanitarios, de seguridad social, entre otros. Tampoco se detiene en el tema de la participación de la sociedad civil y movimientos sociales en el Mercosur. De todos modos, en pasajes del texto se menciona que existe un déficit importante. La multiplicidad y diversidad de actores no se refleja en una institucionalidad que garantice la incorporación de estos actores en el proceso. Al respecto, existen dificultades de financiamiento de las instancias de participación y la falta de transparencia que opera al interior de Mercosur obstaculiza la participación real y, por ende, la legitimidad social y ciudadana del proceso.

Juan Andrés Daguerre

CLAEH, Universidad de la República