

La política exterior uruguaya 2010-2012 desde una relectura al Neorrealismo de Kenneth Waltz

Wilson Fernández*

Recibido: 16/07/2012

Aceptado: 02/09/2012

RESUMEN

El trabajo aporta reflexiones sobre la vigencia de las concepciones neorrealistas para la comprensión y el análisis de la política exterior uruguaya contemporánea. Así, en una primera instancia, se extraen las ideas fundacionales del enfoque neorrealista con una "relectura" de la obra más influyente de Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional* (1979) para concluir sobre los aportes fundamentales del neorrealismo desde tres diferentes interpretaciones. La selección de esos aspectos esenciales, con sus respectivos énfasis, fue procesada considerando su aplicabilidad a los comportamientos de países pequeños o socios menores en un proceso de integración regional. En una segunda instancia, se ilustra la vigencia de las concepciones neorrealistas en la política exterior uruguaya, a partir de la agenda del gobierno asumido el 1º de marzo de 2010.

Palabras Claves: Neorrealismo, política exterior uruguaya, inserción internacional, MERCOSUR.

Uruguayan Foreign Policy 2010-2012 from a view of Kenneth Waltz's Neorealism

ABSTRACT

This paper provides insights on the validity of neorealist concepts to analyze and understand contemporary Uruguayan foreign policy. Therefore, firstly, this paper revisits the foundational ideas of the neorealist approach alongside a "reinterpretation" of the most influential oeuvre of Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (1979). Then, this paper concludes on neorealist's fundamental contributions from three different interpretations. The selection of these essential aspects, with their emphasis, was processed considering its application to the performance of small countries or junior partners in a process of regional integration. In a second instance, this paper illustrates the influence of neorealist concepts on Uruguayan foreign policy of the government's agenda assumed on March 1st, 2010.

Key words: Neorealism, uruguayan foreign policy, international integration, MERCOSUR.

* Profesor del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Montevideo – Uruguay. Correo electrónico: wilsonfl@fcs.edu.uy.

Introducción

El objetivo de este artículo consiste en exhibir la vigencia de las concepciones neorrealistas como categoría de análisis para la política exterior uruguaya contemporánea. Una versión preliminar fue presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, realizado en el mes de junio del corriente año, en la ciudad de Quito. Para alcanzar dicho objetivo, en una primera sección del trabajo, se extraerán las ideas fundacionales del enfoque neorrealista, a partir de una “relectura” de la obra más influyente de Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional* de 1979¹, así como los aportes fundamentales del neorrealismo con base en tres diferentes interpretaciones sobre lo esencial de dicha corriente. En una segunda sección, se ilustrará la vigencia de las ideas fundacionales y los aportes fundamentales neorrealistas en la política exterior uruguaya del gobierno asumido el 1º de marzo de 2010 bajo la presidencia de José Mujica Cordano.

La simplificación más generalizada para la lectura de las teorías de las Relaciones Internacionales, sobre todo a nivel de la academia latinoamericana, suscribe la validez de tres grandes paradigmas dominantes en el siglo XX: el realista-tradicional, consolidado luego de la Segunda Guerra Mundial; el estructuralista o de la dependencia, y el transnacionalista-globalista o de la interdependencia compleja, ambos surgidos entre las décadas del sesenta y setenta por la incapacidad del paradigma realista de explicar el mundo de la distensión y otros cambios en el sistema internacional.

A fines de los setenta, se revela una reformulación teórica de los conceptos clásicos del paradigma realista, conocida como neorrealismo, siendo su autor más representativo Kenneth Waltz en su libro *Teoría de la Política Internacional*, aunque es imperioso resaltar los aportes de los autores norteamericanos Stephen Krasner y Robert Gilpin. El paradigma realista, del Estado y del poder, se repositona en la agenda académica, favorecido tanto por el contexto internacional como por el estado de crisis y

fragmentación paradigmática en el que habían entrado las relaciones internacionales.

Si bien el neorrealismo se propone revigorizar al realismo clásico, admite la necesidad de un refinamiento de éste, desarrollando un cuerpo de ideas basadas en la integración de la teoría realista en un marco contemporáneo y adecuado para fines del siglo XX: “Una teoría neorrealista introduciría más rigor en la tradición realista, definiendo conceptos claves de manera más clara y coherente y desarrollando una serie de proposiciones que pudieran estar sujetas a la comprobación empírica y la investigación” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 130-31). Asimismo, el enfoque también integra aportes de otras corrientes teóricas.

La capacidad explicativa de la teoría neorrealista, interpretando las relaciones entre los Estados mediante una remisión al sistema como marco analítico-conceptual, explica su amplio alcance, su reconocimiento significativo y su vitalidad. Sin embargo, el cambio del sistema bipolar erosionó las predicciones de ese marco que enfatizaba su durabilidad y estabilidad. La disolución del polo de la Unión Soviética llevó a Waltz a analizar implicaciones teóricas en la posguerra fría, entre las cuales está el surgimiento de otro polo para equilibrar el sistema (Bizzozero, 2011: 145).

I. Ideas fundacionales y aportes fundamentales del Neorrealismo

I.1. Una relectura delimitada

Esta “relectura” de *Teoría de la Política Internacional*, se centra en los aspectos esenciales del planteo fundacional neorrealista, en una selección que enfatiza la aplicabilidad de la propuesta a los comportamientos de países pequeños o de socios menores en un proceso de integración regional. Asimismo, se acotan consideraciones sobre el equilibrio de poder bipolar, escrito para describir el mundo de Guerra Fría, así como sobre la gravitación sistémica del poder militar.

Kenneth Waltz (1988) comienza su planteo sentenciando que pocas teorías de política internacional definen los términos y

especifican las reales conexiones entre variables, con la claridad y la lógica que justifiquen un esfuerzo de comprobación científica. La tarea pasa por relacionar los conceptos teóricos con pocas variables a fin de construir explicaciones que permitan inferencias y verificación de hipótesis. En definitiva: “las teorías contienen suposiciones teóricas (no-fácticas) y [...] deben ser juzgadas en términos de lo que pretenden explicar o predecir” (Waltz, 1988: 35).

1.1.1. Teorías reduccionistas y teorías sistémicas

Kenneth Waltz clasifica las teorías de la política internacional en dos categorías: las reduccionistas, que conciben las explicaciones a nivel nacional o individual, y las sistémicas que lo hacen a nivel internacional. La expresión reduccionista, la imputa por considerar que intenta comprender el todo a partir del estudio de las partes, ya sea la burocracia o los burócratas nacionales. Trabaja estas ideas tratando de mostrar cómo tanto la teoría clásica del imperialismo como la tesis neocolonial o nueva tesis marxista del imperialismo son esencialmente análisis sobre el funcionamiento de economías nacionales. No obstante, el autor se afilia a estudios comprensivos de la realidad cuando expresa que sostener que una teoría que contemple sólo la condición interna de los Estados no puede explicar suficientemente sus conductas externas, no implica concluir que las conductas externas puedan ser explicadas sin hacer referencia a las condiciones internas.

Paso seguido, comienza la defensa a los enfoques sistémicos comparándolos con los analíticos. Explica que el método analítico - utilizado preferentemente por la física clásica - exige la reducción de la entidad a sus partes y el examen de sus propiedades y conexiones. Se comprende el todo estudiando sus elementos en su relativa simplicidad y observando las relaciones entre ellos. El análisis sólo resulta suficiente cuando los efectos a nivel sistémico están ausentes o son tan débiles como para ser ignorados. El autor alerta que los analistas que limitan su atención a las unidades interactuantes, desconociendo el peso de las causas sistémicas, asignan arbitrariamente esas causas al nivel de las unidades,

repartiéndoselas entre los actores. Pero la estructura de un sistema actúa como fuerza limitadora y de disposición, y es por eso que las teorías sistémicas son las que explican y predicen las continuidades dentro de un sistema. Una teoría sistémica muestra por qué los cambios a nivel de la unidad producen menos cambios de resultados que los esperables en ausencia de limitaciones sistémicas. No obstante, la vida dentro de un sistema no es una repetición permanente, verificándose importantes discontinuidades; si se verifican dentro de un sistema que persiste, sus causas se hayan a nivel de la unidad.

Una teoría política internacional no implica ni requiere una teoría de política exterior, así como una teoría de mercado no implica ni requiere una teoría de la empresa. En definitiva, se ocupa de las políticas exteriores para explicar ciertos aspectos de ellas, como las condiciones internacionales que deberán enfrentar. Pero creer que está en condiciones de decir de qué modo se producirá ese enfrentamiento, es lo opuesto del error reduccionista. En cambio, una teoría de política exterior es una teoría de nivel nacional; produce expectativas acerca de respuestas de distintas políticas ante las presiones externas.

1.1.2. Concepto de estructura política

Para Kenneth Waltz, un sistema está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar en el sistema como un todo. Una estructura política es definida, primero, según el principio que la ordena; segundo, por la especificación de las funciones de las unidades formalmente diferenciadas; tercero, por la distribución de capacidades entre esas unidades. En una estructura política doméstica, las unidades - instituciones y agencias – se ordenan por principio jerárquico de acuerdo a su autoridad, especificándose sus funciones, aunque la jerarquía de los cargos no está completamente articulada. En el desempeño de sus funciones, las instituciones y agencias pueden ganar o perder capacidades. Y aún cuando las funciones específicas no se alteren, las unidades

pueden alterar sus relaciones mutuas por medio de los cambios producidos en sus capacidades relativas. ¿Qué pasa, entonces, con los principios ordenadores, el carácter de las unidades y la distribución de capacidades en una estructura política internacional?

Según Waltz, los sistemas políticos internacionales, como los mercados económicos, se forman por la coacción de unidades autointeresadas, por tanto se construyen y sostienen por el principio de autoayuda. Ambos son de orígenes individualistas, espontáneamente generados e impremeditados. Paralelamente, las estructuras internacionales se definen en términos de las unidades políticas primarias de una época, ya sean ciudades-Estado, imperios o Estados nacionales. Por tanto, las estructuras contemporáneas emergen de la coexistencia de los Estados, bajo la premisa que ninguno pretende participar en la formación de una que limite sus acciones. La supervivencia es la primera meta de los Estados, por tanto, base de acción ya que en el mundo no está garantizada su seguridad. No obstante, algunos Estados pueden perseguir metas que consideren más valiosas como el amalgamarse con otros. Los demás propósitos pueden ir desde conquistar el mundo al simple deseo de ser dejado en paz.

Waltz explica que los Estados son semejantes con respecto a las tareas que enfrentan, inclusive a los fines que aspiran, pero no en sus capacidades de desarrollar esas tareas. Influye la forma, el tamaño, la riqueza y el poder. En definitiva, la política internacional consiste en unidades semejantes que duplican mutuamente sus actividades, mientras la política nacional consiste en unidades diferenciadas que desempeñan funciones específicas. El autor basa esta caracterización en la premisa estadocéntrica que los Estados principales conservan el rol principal en el sistema internacional, lo que no implica restar importancia a otros actores no estatales ni al grado de actividad transnacional. Asimismo, no considera acertada la distinción entre cuestiones de alta y baja política, ya que las capacidades económicas no pueden separarse de otras capacidades: los Estados utilizan medios económicos para fines políticos y militares, o medios políticos y militares para fines económicos. Otro error es identificar la soberanía de los Estados

con su capacidad de hacer lo que deseen. La soberanía no implica aislamiento de los efectos ejercidos por las acciones de otros Estados, sino la decisión autónoma de enfrenar problemas internos y externos, incluyendo ayudas que limiten la libertad con respecto a otros Estados. En definitiva, ser soberano y ser dependiente no son situaciones contradictorias.

Las unidades de un sistema anárquico sólo se distinguen por sus mayores o menores capacidades de desempeñar tareas similares. De todas formas, aunque las capacidades son atributos de las unidades, la distribución de las mismas ya no lo es, constituyendo un concepto sistémico. Así, la estructura de un sistema se modifica con los cambios de la distribución de las capacidades entre las unidades del sistema, y la modificación de la estructura cambia las expectativas acerca del comportamiento de las unidades y acerca de los resultados que sus interacciones producirán. Waltz termina sentenciando que al definir las estructuras políticas internacionales, consideramos a los Estados con las tradiciones, hábitos, objetivos, deseos y formas de gobierno; no nos preguntamos si son revolucionarios o legítimos, autoritarios o democráticos, ideológicos o pragmáticos. Nos abstraemos de sus atributos, salvo los relativos a sus capacidades.

I.1.3. Equilibrio de poder

La diferencia de capacidades entre los Estados establece algo así como una división de tareas, tanto en lo político como en lo económico, muy laxa e incompleta, sobre todo comparada con la división de trabajo en cada país. La integración nacional reúne con firmeza las partes de un Estado, mientras la interdependencia lo hace entre los países, pero de manera parcial. Por otra parte, se dan situaciones que imposibilitan una matriz de completa división del trabajo. Por ejemplo, los gastos de defensa son improductivos para todos los Estados e inevitables para la mayoría, y no dan como retorno bienestar, sino grados de autonomía.

En este panorama, Kenneth Waltz sentencia que la estructura de la política internacional limita la cooperación. En primer lugar, porque

cada Estado se preocupa por una posible división de ganancias que pueda favorecer más a otros que a sí mismo. En segundo lugar, porque procura no tornarse dependiente por medio de empresas cooperativas y del intercambio de bienes y servicios. Cuanto más se especialice un país, más confiará en que otros lo abastezcan de lo que no produce, y cuanto mayores sean sus exportaciones e importaciones, más dependerá de los otros.

Para Waltz, otro problema consiste en que la conducta racional de un Estado, dadas las limitaciones estructurales, no conduce a los resultados deseados. Si todos los países están obligados a cuidar de sí mismos, ninguno puede cuidar al sistema, enfrentándose a un verdadero "dilema del prisionero". Así, se les exige a los grandes Estados, por su capacidad, acciones para asegurar la supervivencia del mundo, a pesar que resulta obvio que no renunciarán a su interés nacional. En este panorama, el autor informa que algunos albergan la esperanza que la conciencia y determinación de una organización o la ideología cambien la calidad de la vida internacional.

El autor reflexiona sobre la política nacional y la internacional. La primera como el dominio de la autoridad, la administración y la ley, mientras la segunda como el dominio del poder, la lucha y la conciliación, o sea como ámbito esencialmente político. Así, mientras el dominio nacional es descrito como jerárquico, vertical, centralizado, heterogéneo y dirigido, el internacional lo es como anárquico, horizontal, descentralizado, homogéneo, no dirigido y mutuamente adaptable. Como consecuencia, en las estructuras internacionales se producen ajustes sin presencia de un adaptador formal o autorizado, y sólo se verifican acuerdos por adaptaciones mutuas. Cuando se desencadena la rivalidad, las partes pretenden mantener o mejorar sus posiciones por medio de maniobras, negociaciones o luchas, en una competencia determinada por deseos y posibilidades.

En este contexto, Waltz explica que los Estados tratan de usar, de manera más o menos sensata, los medios disponibles con el objetivo de lograr sus fines. Esos medios pertenecen a dos categorías: esfuerzos internos como movimientos destinados a incrementar la capacidad económica o la fuerza militar, o a desarrollar estrategias

inteligentes, y esfuerzos externos como movimientos destinados a fortalecer la propia alianza o a debilitar una antagónica.

I.1.4. Causas estructurales y efectos económicos

Las capacidades combinadas de los Estados son difíciles de medir y comparar, más aún porque el valor que se asigna a los diferentes aspectos cambia con los tiempos. El rango de ubicación de los Estados depende del modo en que se sitúen en todos los aspectos siguientes: dimensión de población y de territorio, recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad y competencia políticas. Con este diagnóstico, Waltz concluye que la desigualdad entre unidades es inherente al sistema estatal, y, aunque sin garantía alguna, al menos posibilita paz y estabilidad.

Según Waltz, muchos parecen creer que una mayor interdependencia mejora las posibilidades de paz. Pero, en realidad, las más feroces guerras civiles e internacionales se han producido entre pueblos similares, cuyos asuntos estaban profundamente interrelacionados. Dos Estados son interdependientes cuando dependen de manera recíproca y pareja para el suministro de bienes y servicios, y cuando los costos de interrumpir relaciones o de reducirlas son, más o menos, iguales para cada uno. En definitiva, implica una vulnerabilidad común.

I.1.5. Causas estructurales y efectos militares

Para Kenneth Waltz, decir que un sistema político internacional es estable, significa que sigue siendo anárquico y que no hay una variación importante respecto al número de partes principales que lo componen. En este contexto, los Estados poderosos necesitan utilizar la fuerza con menor frecuencia, porque pueden proteger sus intereses o cumplir su voluntad de otras maneras como: persuasión y argumentación, negociación, sobornos económicos, ampliación de ayudas y, hasta, amenazas disuasorias. Bajo estas circunstancias, los Estados débiles a menudo han hallado oportunidades de

maniobrar en los intersticios de un equilibrio de poder, pero con márgenes más estrechos; actos inoportunos, políticas defectuosas y movimientos mal calculados suelen tener resultados fatales.

El poder debe ser definido en virtud de la distribución de las capacidades y su grado no puede inferirse de los resultados que se obtienen. Si bien no es seguro que produzca control, el poder suministra los medios para mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir; permite una mayor amplitud de acción, aunque el resultado de esa acción siga siendo incierto; acrecienta los márgenes de seguridad al tratar con los menos poderosos; da a sus poseedores una gran influencia dentro de sus sistemas.

1.2. Interpretaciones sobre el neorrealismo

Este apartado recoge interpretaciones sobre las premisas fundamentales del neorrealismo a partir de los énfasis de tres autores. Así, **Celestino del Arenal (2000)** resume en tres grandes características el aporte de dicha corriente. Antes advierte que sus premisas filosóficas no experimentan cambio alguno, desde la reafirmación de la concepción estadocéntrica y desde el reconocimiento que el poder, la lucha por el poder y el interés nacional priman en la acción estatal, mostrando poca confianza en el Derecho Internacional, las organizaciones internacionales y los principios morales universales relativos a las relaciones entre Estados. En primer lugar, del Arenal destaca la estimación neorrealista a las influencias y condicionamientos de la estructura del sistema internacional sobre la conducta de los Estados. En segundo lugar, resalta que frente a las tendencias continuistas de los realistas tradicionales, el neorrealismo reconoce el cambio y la transformación de las estructuras en el sistema internacional, lo que puede generar cambios y transformaciones en la distribución de capacidades y en el poder de los Estados, aunque las relaciones interestatales también se explican por la lógica interna de cada sistema estatal. En tercer lugar, realza que, para el neorrealismo, sólo los Estados, y sobre todo los de mayor peso, tienen relevancia

política en la conformación de la estructura, si bien no desconoce la importancia de los actores no estatales.

Lincoln Bizzozero (2011) resalta la importancia asignada por el neorrealismo al cambio en el sistema internacional. A partir de esa dinámica, será el propio sistema que irá generando instancias y procesos para el equilibrio de poder necesario entre las unidades, que asegure el funcionamiento del mismo. Bizzozero explica que una conceptualización primaria del equilibrio de poder hace la ausencia de una posición dominante de un Estado con respecto a otro en el sistema internacional, como para imponer su orientación. Este concepto central posibilita la comprensión de los diferentes ámbitos en los que es aplicable: en el escenario internacional, asegurando la supervivencia del Estado; en escenarios regionales, con el surgimiento y la continuidad de pequeños y medianos Estados; y en la expresión de principios convergentes, instituciones y procesos. Paso seguido, hace una importante distinción al afirmar que: “Los teóricos adscritos al equilibrio del poder otorgan una importancia relevante al papel activo que toman las potencias en la generación de políticas para equilibrar el poder. Los neorrealistas, en cambio, consideran que la tendencia al equilibrio del poder es sistémica, por lo que ocurrirá independientemente de las acciones que tomen racionalmente los políticos en los respectivos Estados” (Bizzozero, 2011: 142).

Mónica Salomón (2002) hace una recopilación sobre el significado del debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo, desatacando como resultado el acuerdo sobre el concepto de régimen internacional, conocido como definición canónica. La definición, publicada por Stephen Krasner, en *International Regimes* (1983: 2) afirma que:

Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción

específica. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas (Krasner, 1983 citado en Salomón, 2002: 18-19).

II. El neorrealismo en una visión periférica

Este ejercicio provocador sobre vigencia y aplicabilidad del neorrealismo, se asume a pesar que Kenneth Waltz aseveró haber construido una teoría de política internacional y no una de política exterior. Sin embargo, el propio autor sostuvo que afirmar que una teoría la cual contemple sólo la condición interna del Estado y, por tanto, no explica suficientemente su conducta externa, no implica concluir que la conducta externa pueda ser comprendida ignorando la condición interna. La razón principal de la complementariedad hace a la afectación mutua entre las unidades nacionales que configuran la estructura y la propia estructura. Para indagar esa afectación mutua, el neorrealismo dice dar los elementos para entender: el modo en que la organización de un dominio actúa como fuerza limitadora y autorizadora de las unidades interactuantes; las fuerzas a las que están sujetas las unidades, elementos acerca de la conducta y el destino esperado de las unidades, en clave de competencia y adaptación recíproca.

En este escenario de un sistema internacional estadocéntrico y anárquico, se estudia una estructura internacional, la subregión agrupada en el esquema de integración MERCOSUR. Ésta es aceptada como organización de un dominio y queda conformada por unidades nacionales: dos potencias subregionales, Argentina y Brasil, y dos socios menores, Paraguay y Uruguay. Las cuatro aceptan, desde muy diferentes realidades, amalgamarse como principio ordenador de esa estructura política. Cabe adicionar, la aplicabilidad de la definición canónica de régimen internacional para espacios jurídico-políticos como el MERCOSUR, con principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, todo según los neorrealistas, como producto de relaciones de poder.²

El MERCOSUR coexiste en un panorama de constricciones, donde la conducta racional de un Estado no instala los resultados

deseados debido a causas estructurales, donde la cooperación se ve limitada por la propia estructura de la política internacional con la preocupación por parte de las unidades por las ganancias de las otras y por temor a la dependencia, y donde la interdependencia sólo opera cuando se verifica una dependencia recíproca y pareja. Sus cuatro unidades autointeresadas conviven interactuando en términos de autoayuda y con caracteres, fines y tareas propias de todo Estado nacional. Por tanto, será la distribución de capacidades el indicador primario y fundamental que explique la posición nacional uruguaya en la unión aduanera y, desde ella, con respecto al mundo.

Finalmente, el equilibrio de poder, como un estadio con ausencia de una posición dominante de un Estado con respecto a otro(s), facilita la comprensión de escenarios regionales con el surgimiento y la continuidad de Estados pequeños. Por tanto, la aspiración de Uruguay se enmarcará en una distribución de capacidades apelando a dos categorías de cursos de acción: esfuerzos internos para incrementar esas capacidades y esfuerzos externos para fortalecer la propia alianza o debilitar una antagónica. Los Estados débiles deben hallar oportunidades para actuar en los intersticios de un equilibrio de poder, siempre desde márgenes estrechos que limitan sus posibilidades de actos inoportunos, políticas defectuosas y movimientos mal calculados.

La política exterior uruguaya 2010-2012, se analizará eligiendo tres dimensiones básicas que pautan posicionamientos y actividades de las unidades nacionales: satisfacción del interés nacional, equilibrio de poder, y acciones de autoayuda y de utilización de capacidades nacionales. Esas posiciones o actividades serán disgregadas desde dos variables externas para el estudio de la política exterior de los Estados nacionales, el sistema internacional y el equilibrio de poder, y desde tres variables internas, el sistema político, la estrategia de desarrollo y los recursos o capacidades estatales.

II.1. La satisfacción del interés nacional

II.1.1. Visión y acción en el sistema internacional

La visión y las acciones referidas al medio externo muestran a los principales operadores de la política exterior, en la reafirmación de una tradición uruguaya que recurre a los principios del Derecho Internacional para avalar posicionamientos en escenarios globales. Así, se destacan tanto posturas en el plano multilateral comercial con la defensa de los principios de la OMC, como en el político con la reafirmación de la presencia en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (OMP), la aspiración de ocupar una membresía en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y el ejercicio de la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos de esa organización durante 2012. En los dos primeros años de gobierno, la reafirmación del principio de soberanía tuvo una manifestación externa con la formalización de relaciones diplomáticas con la Autoridad Nacional Palestina – en un proceso que culmina en marzo de 2011 - en reconocimiento a la autodeterminación de su pueblo, y una interna, ante la demanda de la tabacalera transnacional Philip Morris International por la política nacional antitabaco, donde se consiguen apoyos de la OPS y la OMS.

La idea de protección de país pequeño explica el concierto a nivel de la UNASUR, condenando el intento de golpe de estado en Ecuador – septiembre de 2010 - y suscribiendo el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, que establece la cláusula democrática – 26 de noviembre de 2010, Georgetown, República Cooperativa de Guyana -, así como las acciones a nivel de MERCOSUR y UNASUR por el cambio de gobierno en Paraguay – junio y julio de 2012-. En este sentido, se verifica a un equipo económico activo ante el requerimiento de la OCDE, tanto en temas de intercambio de información como de evitar la doble imposición, con el propósito de sacar al país de la “lista gris” de paraísos fiscales, según calificación de la OCDE, en la que Uruguay estuvo incluido desde abril de 2008 a diciembre de 2011.

A pesar de todos los elementos de esencia idealista atribuibles a estas visiones y acciones, la reafirmación de los principios es siempre funcional a una estrategia de protección de país pequeño, así como instrumento para acrecentar el prestigio en las estrategias de inserción internacional. Una muestra de la utilización pragmática de la tradición principista son las expresiones del canciller Luis Almagro en su visita a la Comisión integrada de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores, en noviembre de 2010. En primera instancia, destacó que a los tradicionales vínculos con Líbano y Egipto, hay que sumar la proyección de nuevos, a partir de las representaciones en Arabia Saudita, Qatar y Emiratos Árabes Unidos, así como la decisión de abrir embajada en Kuwait. En segunda instancia, Almagro sentenció que todo se logró “sólo con una movida, que fue el reconocimiento formal de Palestina”.³

El actual gobierno, y particularmente su presidente José Mujica, le asignan al espacio latinoamericano, y al sudamericano, en concreto, un protagonismo privilegiado en la inserción en el sistema internacional. Los temas recurrentes fueron el comercio, la integración física y la interconexión energética, destacándose roles asignados a URUPABOL y la propuesta de construcción de un puerto de aguas profundas, en la costa atlántica uruguaya, cogestionado por los países del MERCOSUR y Bolivia, que facilite la salida al mar de los mediterráneos. Dicho proyecto es considerado por Mujica como instrumento para concebir “un país bisagra” y no el “Uruguay Gibraltar”.⁴

En otra muestra de vigencia neorrealista, la retórica del presidente muestra una equidistancia ideológica, al menos entre proyectos de izquierda, con halagos tanto a posturas de los presidentes de Venezuela Hugo Chávez, de Bolivia Evo Morales o de Ecuador Rafael Correa como a la expresidente de Chile Michelle Bachelet. En ese sentido, marcó distancia con la filosofía del espacio ALBA, en contradicción con la plataforma electoral del partido de gobierno, Frente Amplio, que proponía la incorporación de Uruguay. En lo que sería la primera visita oficial, con motivo de la asunción presidencial de Sebastián Piñera en Chile, el 11 de marzo de 2010, Mujica calificó a la presidente saliente, Bachelet como: “excepcional

mandataria”; “figura política de relevancia en la política chilena y latinoamericana”.⁵ Dos días después, concreta una visita a Bolivia, que si bien responde a un compromiso asumido de dedicar el primer viaje presidencial a Morales, arroja posicionamientos de escasa alineación; Mujica, ante la pregunta sobre la eventual conformación de un bloque antiimperialista, manifestó: “nosotros no somos anti nada, somos pro vida y desarrollo de los pueblos”.⁶

II.1.2. Estrategia de desarrollo

Desde el reconocimiento claro a una posición desventajosa para concretar una inserción internacional exitosa, el gobierno uruguayo formuló y concretó una estrategia de desarrollo nacional, dándole contenido a una expresión acuñada por todos los partidos políticos nacionales, pero de definiciones diferentes según el autor del mensaje, el regionalismo abierto que: “En concreto, significó una apuesta al MERCOSUR discursiva y fáctica, alternada por un bilateralismo abierto, contactos con una serie de países extra región con el objetivo de cristalizar relaciones comerciales y de atraer inversiones”. (Fernández Luzuriaga, 2011: 40).

En el escenario MERCOSUR, la tarea se radicó, insistentemente, en la integración física y energética. Cabe subrayar que las valoraciones de Mujica y del Vicepresidente de la República Danilo Astori marcan una gradual diferencia. Mientras que, para el primero, la consolidación pasa por una integración que trascienda lo económico-comercial, para Astori, el bloque es sólo una plataforma de lanzamiento para apuntalar un modelo productivo, considerando la lentitud en la liberalización intrazona y en la concreción de acuerdos MERCOSUR – terceros. Estas tendencias conviven en el Frente Amplio, desde su primera administración, encabezada por Tabaré Vázquez (2005-2010). Sin duda alguna, las posturas de Astori quedan más alineadas a las premisas neorrealistas. En el segundo escenario, se destacan los viajes del primer año de gobierno a China, España, Finlandia, Rusia y, en menor medida, a Corea. Los objetivos recurrentes son inversiones en infraestructura y, sobre todo, en energía, además de los temas comerciales.

La valoración del MERCOSUR es funcional tanto a la estrategia de desarrollo como a un escenario de equilibrio de poder intrazona, lo que se estudiará en II.2. Ante una pregunta a Almagro sobre dar un paso atrás en el esquema y dejar de ser miembro pleno para revestir la categoría de miembro asociado, respondió: “Eso es impensable. El MERCOSUR puede tener dificultades pero da solución a muchas cosas. Los niveles actuales en bienes y servicios con Brasil y Argentina son importantes. Son mercados irremplazables. No hay plan B para exportar lo que se exporta a Argentina”.⁷

II.2. El equilibrio en los intersticios de poder

Para esta ilustración sobre el equilibrio de poder como concepción neorrealista, en primer lugar y centralmente, se analiza el clásico equilibrio en la política exterior de Uruguay con relación a Argentina y Brasil. En segundo lugar, y sin entrar en mediciones de poder, se expone el equilibrio del gobierno entre Estados Unidos de América y la proclama desafiante de Venezuela a la política exterior del país del norte. La justificación por esta opción radica en la importancia de la relación bilateral uruguayo-venezolana, sobre todo desde 2005 con el acceso al gobierno del Frente Amplio. En tercer lugar, se incluye a la UNASUR por el rol que ha comenzado a desempeñar en el contexto sudamericano.

José Mujica manifestó, antes de su asunción, la intención de restablecer el clásico equilibrio regional con los dos países limítrofes. Luis Almagro termina justificando gráficamente este estatus permanente de equilibrio de poder: “Es muy difícil que un país chico le haga cosquillas con retaliación a un país con una economía grande y a la inversa podría tener efectos devastadores”.⁸ Con ambos, la herramienta elegida pasó por la diplomacia presidencial.

Obviamente con el contexto heredado, los mayores esfuerzos se concretan con Argentina y comienzan en las etapas preparatorias al fallo de la Corte Internacional de Justicia.⁹ La estrategia uruguaya consistió en ampliar la agenda bilateral para descomprimir las tensiones y mostrar que las relaciones entre ambos países incluyen muchas áreas, temas y problemas en los que hay que trabajar conjunta y continuamente.

Conocido el fallo¹⁰, algunos gestos reciben confirmación, destacándose el acompañamiento a la candidatura del expresidente argentino Néstor Kirchner a la Secretaría de la UNASUR, el levantamiento de la traba argentina para la financiación de la interconexión eléctrica con Brasil vía Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), y el fin al corte del puente Gral. San Martín luego de 1.366 días de bloqueo liderado por la llamada Asamblea Ciudadana Ambiental - Gualeguaychú. Sin embargo, y a pesar de la retórica de José Mujica y de la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner, no se resolvieron situaciones conflictivas en el terreno del dragado del Río de la Plata, ni en trabas al comercio bilateral impuestas por Argentina. El propio Mujica debió reconocer a fines de febrero de 2012 que las relaciones comerciales con Argentina “están muy complicadas” ante su política de protección de la producción que puede afectar al comercio bilateral. Admitió “la gravedad de la crisis” y la dificultad para encontrar soluciones, porque el problema “tiene varios ángulos”: turismo, inversiones inmobiliarias, servicios, etc.¹¹

Respecto al relacionamiento con Brasil, el núcleo pasó, nada menos que, por el reconocimiento a su liderazgo regional, lo que significa según Mujica, “ir al estribo de Brasil” ya que “sin Brasil el mundo a Uruguay no se le abre, se le cierra”, pues potencia relaciones con otros países.¹² Esto tiene una manifestación concreta en el apoyo a la aspiración de una membresía permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Como contrapartida, Brasil comprometió su apoyo a la candidatura uruguaya a dicho órgano para 2016. Asimismo, se concretó el proyecto de interconexión eléctrica bilateral.

La relación con Estados Unidos de América se movió en parámetros compactos y acordes al programa de gobierno 2009 del Frente Amplio. Así, tanto Luis Almagro como Danilo Astori descartan la negociación de un TLC bilateral. Por tanto, ya no conviven diferencias a la interna del gobierno y del partido, como se verificara entre 2005 y 2007, cuando el país del norte propusiera negociar un TLC bilateral. En cuanto a Venezuela y su modelo alternativo, el gobierno consideró a ese país como un gran socio comercial

y particularmente energético. Con esa premisa, se descarta un alineamiento al ALBA. Confirmando esa tendencia, la condena al régimen sirio, a fines de febrero de 2012, desde la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, marca otra posición contraria al llamado “eje bolivariano” del ALBA. Venezuela y Ecuador acusaron de politización al propio Consejo y rechazaron cualquier forma de intervención externa en la solución del conflicto.

Finalmente, cobra vigor continental la UNASUR, como bloque aglutinante del posicionamiento político regional. Si bien su peso futuro sigue siendo incierto, tuvo acciones concretas en la defensa de la democracia de los países del continente –en la crisis sufrida en Ecuador en 2010, en Paraguay en 2012 y la firma de la cláusula democrática en 2010 - y avances en la consolidación de su Consejo Suramericano de Defensa. Uruguay ratificó su tratado constitutivo con los votos del Frente Amplio y de Alianza Nacional, sector minoritario del Partido Nacional, previo pedido del canciller de aceleración del trámite parlamentario. En este sentido, se puede explicar la incorporación de Uruguay a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como miembro fundador y protagonista en las dos primeras cumbres del 23 de febrero de 2010 y del 3 de diciembre de 2011. Según Almagro “un proyecto incipiente” que al país le “dará un alero más amplio en un contexto de globalización”.¹³

II.3. Autoayuda y capacidades combinadas

II.3.1. El sistema político

Con relación a las tareas de aumento de capacidades internas, la variable sistema político muestra dos peculiaridades en la instancia de instalación del Consejo de Ministros: la celeridad en su conformación y la ausencia de utilizarlo como estrategia de gobernabilidad. José Mujica, en calidad de presidente electo, designa a sus ministros en base a la proporcionalidad de los votos dentro del partido de gobierno, pero sin ofrecimientos de carteras a la oposición ni a líderes sectoriales frenteamplistas.¹⁴ La titularidad

del Ministerio de Relaciones Exteriores recayó en Luis Almagro, diplomático de carrera y allegado al Movimiento de Participación Popular (MPP) del propio Mujica desde 1999, en otras palabras, en una figura “legitimada” tanto profesionalmente como por su cercanía política al sector mayoritario del partido de gobierno.

Asimismo, en 2010, en el contexto del conflicto con Argentina, se verifican gestos de búsqueda de consensos. Esto se ve reflejado en el envío de una delegación multipartidista para recibir el fallo en La Haya y de otra de alto nivel para el velatorio de Néstor Kirchner. En esa dirección, Almagro mantuvo informado al sistema político de las negociaciones posteriores al fallo. Fuera de esto, no se aprecian otras instancias claves de concertación.

II.3.2. Recursos y capacidades estatales

Finalmente, en cuanto a los esfuerzos internos por fortalecer capacidades y por consolidar lazos en alianzas con otros Estados, resalta, fundamentalmente, la cuestión energética, destacándose el impulso para que Uruguay y Paraguay compren gas directamente de Bolivia, sin intermediación de Argentina. No obstante, se generan instancias y comisiones sobre interconexión energética bilaterales con Argentina, así como trilaterales entre Uruguay-Argentina-Bolivia, y Uruguay-Bolivia-Paraguay – en el ámbito de URUPABOL -. El primer acuerdo en la materia se concretó con Brasil, sobre interconexión eléctrica, en el marco del FOCEM. De igual manera, en el sector petróleo-combustible, Uruguay siguió activando su relación con Ecuador y, sobre todo, con Venezuela, país preocupado en cuestiones de seguridad alimentaria.

El segundo rubro hace a la defensa nacional, capacidad en la que todo esfuerzo de Uruguay tendrá poca entidad, tanto en la estructura MERCOSUR como en el sistema internacional. En este período, se destacan reuniones del Ministro de Defensa Nacional, del primer año y medio del gobierno Luis Rosadilla, con sus colegas de Argentina y Brasil. Los temas de la agenda hacen a cooperación militar, fortalecimiento institucional, actividades conjuntas en las OMP, formación militar e incluso, trabajo en el Consejo de Defensa

Suramericano. No obstante, el ministro también explora posibles acuerdos de colaboración en defensa con Estados Unidos de América, a la vez que concreta acuerdos de cooperación con dos países del espacio ALBA, Venezuela y Ecuador, y con Paraguay. Estos modestos movimientos se encuadran en los parámetros del equilibrio de poder, estudiado en II.2.

El tercer rubro, radica en los recursos humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Allí, Luis Almagro levanta una alerta ante la Cámara de Senadores, en septiembre de 2010, sobre la contradicción entre las exigencias de inserción internacional que afronta el país y sus escasos 294 funcionarios diplomáticos. Los movimientos que con estos recursos humanos ensaya la cancillería, parecen concentrarse en África, Medio Oriente y Asia oriental, y en Finlandia. En los concursos de ingreso de 2011 y 2012, se incorporaron una treintena de funcionarios.

En todo este apartado, II.3, debe volver a considerarse los intentos externos por fortalecer la alianza MERCOSUR y, en menor medida, los proyectos de integración física y energética en el continente y las apuestas a UNASUR y CELAC. El esfuerzo del gobierno uruguayo puede apreciarse tanto en materia de equilibrio de poder entre sus vecinos como en la utilización del bloque subregional como instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo. El rol que históricamente pretendió arrogarse Uruguay en el MERCOSUR fue el de garante de su institucionalidad. Si bien el neorrealismo desconfía de las organizaciones internacionales, del Derecho Internacional y de la utilidad de aplicación de principios morales en política exterior, cabe volver a acentuar que las capacidades uruguayas llevan al país a levantar el “mundo del deber ser” como primer escudo de protección. Y esa es una deducción realista, hasta en el sentido más llano de la palabra.

Conclusiones

Uruguay se enfrentó, desde los noventa, a la necesidad de insertarse en la subregión, frente a un entendimiento estratégico entre sus dos grandes y únicos vecinos. Así, en primer término,

desde la centralidad del Estado nacional comenzó a transitar por un ámbito de negociaciones, acuerdos e incluso tratados, concretados en forma casi exclusiva por el Poder Ejecutivo, siguiendo una lógica estadocéntrica e intergubernamental. En segundo término, buscó en esa interacción y desde la dimensión de su poder político en el bloque, la satisfacción del interés nacional. El país “cumplió” con las dos premisas básicas que el neorrealismo sujeta del realismo clásico, pero con un matiz que no puede considerarse menor: su confianza en el desarrollo de la organización internacional y su defensa efectiva del cumplimiento del Derecho Internacional. Como se reseñó, el debate posterior neorrealistas/neoliberales aportaría una definición de régimen internacional que también es una señal de confianza en la institucionalidad, incorporada por la corriente neorrealista.

Este trabajo, monitoreando la política exterior de Uruguay mostró, paralelamente, las influencias y condicionamientos estructurales que el país soporta del sistema, en general, y de las potencias subregionales, en particular. Las influencias y los condicionamientos deberán ser asumidos desde la característica esencial que el neorrealismo le asigna a la estructura internacional: su mutabilidad a partir de las capacidades y el poder de los Estados. Así, Uruguay enfrenta, en el sistema internacional y en el vecindario MERCOSUR, el desafío de monitorear constantemente a Estados con mayor influencia global. En otras palabras, el país encuentra una fuerza limitadora y autorizadora, para interactuar en el sistema internacional, en la estructura MERCOSUR, y, dentro de ella y desde ella, interactúa en clave de competencia y adaptación mutua con otras unidades nacionales.

En este contexto, si bien en el gobierno y en el partido de gobierno conviven dos visiones diferentes sobre el rol del bloque regional, la apuesta uruguaya parece irse alineando hacia una imperiosa necesidad de mercado. El MERCOSUR es irremplazable como destino exportador y, también, paraguas del que no puede salirse en el contexto de un sistema internacional globalizado: toda una inscripción neorrealista.

La mirada al sistema internacional sigue buscando, como históricamente lo ha hecho Uruguay, posicionar al país como

defensor de los grandes principios del Derecho Internacional, lo que si bien puede propender a una política exterior juricista e idealista, no deja de ser una forma realista de protección de los intereses nacionales, habida cuenta del escaso poder en todas sus capacidades.

La política exterior uruguaya moldea un equilibrio de poder desde una alineación explícita a Brasil, y con avances y retrocesos en la relación con Argentina, aunque en 2012 parece apreciarse un marcado pesimismo en el gobierno. En planos más distantes, se exhibe una equidistancia en la relación con Estados Unidos de América y el “eje bolivariano”: la relación se concentra en temas comerciales, abonando a la satisfacción del interés nacional. En un tercer plano, aparece UNASUR a la que Uruguay se ha sumado con expectativas de generar una alianza regional para la coordinación política, con atisbos de cooperación en defensa colectiva y custodia del régimen democrático.

Finalmente, en cuanto a los esfuerzos uruguayos de autoayuda y consolidación de capacidades, en el sistema político, sólo se exhibe un intento de legitimación de la figura del canciller, con escaso éxito. Con relación a los recursos y capacidades estatales, la energía aparece como prioridad, al visualizarse como una limitante en cualquier estrategia de desarrollo ambiciosa.

Notas

- 1 En este artículo se cita la versión en español de 1988.
- 2 Sobre la creación y el mantenimiento de los regímenes internacionales como producto de las relaciones de poder, ver Mónica Salomón (2002:19).
- 3 La República, 10 de noviembre de 2010 página.
- 4 El País, 14 de marzo de 2010.
- 5 La República, 12 de marzo de 2010.
- 6 El País, 14 de marzo de 2010.
- 7 Revista Caras y Caretas, 23 de diciembre de 2011.
- 8 El País, 7 de abril de 2012.

- 9 El conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay atravesó todo el gobierno de Tabaré Vázquez, en un tema que parecía laudado en el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005). Finalmente, Argentina presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia, considerando que los demás mecanismos de solución de controversias previstos en el Estatuto del Río Uruguay de 1975 habían fracasado. Mujica asume con la expectativa de un fallo inminente.
- 10 El 20 de abril de 2010, el fallo definió (13 votos a 1) que Uruguay incumplió las obligaciones procesales previstas en el Estatuto de 1975, al no informar, notificar y negociar la construcción de las plantas en la Comisión Administradora del Río Uruguay. Sin embargo, el fallo establece por amplia mayoría (11 a 3) que Uruguay no incumplió sus obligaciones sustanciales sobre cuidado ambiental. A su vez, rechazó por unanimidad (14 a 0), el reclamo argentino de desmantelamiento y relocalización de la planta (para ese entonces UPM – ex Botnia -, la única que en definitiva se construyó), así como el de resarcimiento económico por perjuicios en turismo, agricultura y otros sectores. Por último, los magistrados se declararon incompetentes para establecer si hay contaminación visual auditiva o atmosférica, ya que el Estatuto sólo regula la acuática.
- 11 La República, 26 de febrero de 2012.
- 12 La República, 24 de mayo de 2010.
- 13 Revista Caras y Caretas, 16 de diciembre de 2011.
- 14 El Frente Amplio con el 47,96% de los votos en la primera elección - octubre de 2009 -, consiguió mayoría parlamentaria en ambas cámaras del Poder Legislativo, con 16 senadores en 30 (más el Vicepresidente de la República, una vez que Mujica triunfa en la segunda elección de noviembre) y con 50 representantes nacionales en 99. No obstante, necesitó de un balotaje para obtener el gobierno. En la elección de 2004, el Frente triunfó en primera elección y consiguió una mayoría parlamentaria un poco más holgada de 16 senadores y 52 representantes nacionales. Tabaré Vázquez delineó una estrategia de gobernabilidad, con líderes sectoriales como titulares de ministerios, para generar una primera plataforma de consensos a trasladar al Parlamento.

Referencias

Bizzozero, Lincoln (2011), *Aproximación a las Relaciones Internacionales. Una Mirada desde el Siglo XXI*. Montevideo, Ediciones Cruz del Sur y Universidad de la República - Comisión Sectorial de Enseñanza.

Del Arenal, Celestino (2000), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 3ª reimpresión. Madrid, Tecnos.

Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (1993), *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2011), *La Agenda Internacional del Uruguay en el Primer Año del Gobierno de José Mujica*. Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Serie Documentos de Trabajo, n° 79.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2010), *El Presidente Electo en la Transición, Trazos de la Política Exterior de José Mujica*. Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Serie Documentos de Trabajo, n° 78.

Llenderozas, Elsa (2010), "Relaciones Internacionales". En Aznar, Luis y De Luca, Miguel (coord.), *Política. Cuestiones y Problemas*. Buenos Aires, CENGAGE Learning, pp. 387-433.

Salomón, Mónica (2002), "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones". *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 56, en línea:

http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf (consulta 31-03-2012).

Waltz, Kenneth (1988), *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

