

SOBRE LOS DESAFÍOS Y FORTALEZAS DE URUGUAY EN EL PLANO INTERNACIONAL ACTUAL

# Cómo vamos a extrañar a Mujica

ÁLVARO PADRÓN\*

DESDE HACE 200 años una de las discusiones fundamentales en los debates políticos del continente ha sido la de su inserción externa: ¿cómo se va a insertar América Latina en el mundo? Uno de los temas que más preocupó a las elites que encabezaron las revoluciones de la independencia iberoamericana fue cómo reestructurar sus vínculos con el mundo luego de romper los pactos coloniales con las viejas metrópolis española o portuguesa. En aquellos momentos posteriores a la independencia, la inserción en un mundo dominado por Inglaterra fue la gran aspiración de las elites emergentes tras las revoluciones independentistas. Los dilemas ya por entonces eran múltiples: ¿cómo, con quién y para qué integrarse a un mundo nuevo?

Desde aquella época fundacional, y en clave histórica, las diferentes opciones de inserción internacional casi siempre se han correspondido con definiciones muy relevantes sobre cómo estructurar las economías nacionales, sobre qué sectores apoyarlas, opciones sobre modelos de distribución del ingreso, sobre cómo construir bienestar y, en definitiva, debates en torno a la interrogante de cómo lograr políticas de desarrollo no sólo en términos económicos sino también sociales y políticos. En los actuales contextos, la región y el mundo parecen transitar un giro de época sobre este particular. Diversos actores sociales, políticos y económicos se convocan para repensar las relaciones comerciales entre los países, una nueva arquitectura de las instituciones financieras internacionales, el rediseño institucional de las Naciones Unidas y aun el replanteo radical de los objetivos del desarrollo.

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



Mujica y Lula / FOTO: ALEJANDRO ARIGÓN

cional que le dé rumbo, objetivos y utilidad a su política exterior.

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

Se puede jugar con las palabras, pero la histórica definición y división de campos de políticas públicas ubicadas en la lógica de “política interior” versus “política exterior” resulta cada vez más obsoleta frente a la irreversible interdependencia de ambas dimensiones. Esto que vale para grandes potencias (que así lo han entendido), para un país chico como Uru-

guay se transforma en un dilema de supervivencia. Uruguay no existe sin política exterior, pero tampoco existe con cualquier política exterior, y menos aun con una que esté desconectada de todas y cada una de las áreas de política “interna”. Esto implica, entre otras muchas cosas, un cambio cultural que rescate la política internacional (su diseño y ejecución) de un ambiente elitista, de expertos sofisticados, llena de códigos complejos y lejanos del ciudadano común.

Esta necesaria reconceptualización deberá ser sostenida por una arquitectura institucional radicalmente diferente a la que conocemos. Probablemente pocas áreas de la política pública requieran de una reforma tan profunda como la que necesita la cancillería en una lógica integral de reforma del Estado.

Por el contrario, este ha sido el espacio institucional menos transformado en diez años de gobiernos de izquierda (aun considerando otros íconos de resistencia conservadora, como los Ministerios de Defensa e Interior), lo que da cuenta de la capacidad de resistencia de una corporación histórica que esgrime la carrera diplomática como requisito y garantía de desempeño en esta función.

## Sobre el título

COMO EL TÍTULO de esta nota puede inducir al lector a considerarme un converso “pepista” (o similar), aclaro que toda mi vida política y mis circuitos de ideas han estado lejos de los tupamaros en “ideología” y práctica.

Dicho esto, mi principal reflexión acerca de la actualidad de la política internacional de Uruguay parte de la premisa de que nuestro país nunca registró una presencia tan fuerte, positiva y potencialmente aprovechable como la que hoy disfrutamos, en gran medida gracias a José Mujica. ■

## Trivia

PARA QUIENES DESEEN profundizar sobre la temática de este trabajo realizado para el Especial 1500 de Brecha, el autor sugiere recurrir al artículo “Posibilidades y restricciones para la inserción internacional del Uruguay en el futuro próximo” de la publicación *Uruguay + 25*. ■

tión central de cómo funciona esta nueva lógica internacional que le ha ido quitando poder de decisión a los estados nacionales. ¿Hacia dónde migró ese poder? ¿Quiénes ocupan los lugares centrales de la decisión a nivel internacional? ¿Con qué legitimidad democrática? ¿Cómo se participa y se influye en los nuevos formatos formales e informales de la gobernanza a escala global?

Siendo esta lógica irreversible, y para muchos temas deseable (la paz, el cuidado del ambiente, el respeto a los derechos humanos), corresponde preguntarse si esta nueva arquitectura representa al conjunto del sistema internacional, si opera de manera inclusiva y democrática. Y preguntarse además si a escala nacional las instancias, instrumentos y personas que influyen en estos temas y “nos representan” como país cumplen con la necesaria práctica democrática e inclusiva que reclamamos con razón a nivel global.

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

**VOLVIENDO A MUJICA.** En Uruguay no hay ningún líder, político, social o empresarial, que haya entendido con mayor cabalidad estos desafíos que el presidente Mujica. Esto representa un enorme activo para el país. Hay que ser muy necio o muy ignorante para no reconocer que el “efecto Mujica” puso a Uruguay en el mapa y cambió la relevancia de nuestro país en el concierto internacional.

El concepto de transversalidad anteriormente formulado refiere a la necesidad de pensar estructuras y dinámicas que permeen diversas áreas, que involucren multiplicidad de actores y articulen procesos que permitan alcanzar decisiones compartidas, legitimadas política y socialmente, capaces de permanecer y ser sustentables en períodos prolongados, única dimensión temporal posible para confirmar la naturaleza central de estas estrategias.

Probablemente, el desafío teórico más importante y complejo de esta etapa, vinculado a la política internacional, sea cuestionar la noción de soberanía tradicional, ubicándola en los nuevos parámetros y contradicciones que la globalización instala.

Lejos de debilitar las exigencias vigentes de un principio dinámico y moderno de soberanía nacional, ese ejercicio supone dar cuenta y responder cuestiones absolutamente insoslayables en el mundo de hoy.

Implica por ejemplo preguntarse qué soberanía efectiva queda para la acción de los estados nacionales con relación a una fuerte mayoría de decisiones estratégicas que impactan directamente en el territorio y en la población de un país.

Significa recoger la interpelación surgida a propósito de qué margen les queda para actuar sin correr el riesgo de ser cuestionados por organismos transnacionales o por actores económicos que, a partir de sus intereses, implementen mecanismos u acciones de enorme poder que afecten y compitan con buena parte de las decisiones adoptadas por los países, en solitario o aun en bloque.

Supone no ahorrarse preguntas incómodas acerca de la cues-

Pero no se trata sólo de una cuestión de imagen (de por sí muy valiosa), sino además de resultados concretos. Duplicar la tasa de inversión, triplicar las exportaciones, diversificando tanto destinos geográficos como productos, son logros indiscutibles de la política exterior. Pero existen otros, intangibles, simbólicamente estratégicos para explicar la “nueva imagen de Uruguay en el mundo”, o como dice mucha gente, el hecho de que “Uruguay esté de moda”. Por ejemplo la implementación de una agenda de derechos, cada día más valorada a nivel internacional (matrimonio igualitario, despenalización del aborto, regulación del mercado de la marihuana). También el reconocimiento en organismos especializados (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) al creciente apego de las políticas del Estado uruguayo a los tratados, pactos y convenios del derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo es importante tener en cuenta el respeto que se ha ganado Uruguay en materia de derechos laborales, lo cual lo ubica como primero en el mundo en cuanto al cumplimiento de condiciones de trabajo (informe CSI).

Intervenciones en la Cumbre de Río+20, en la Asamblea General de ONU, la visita oficial a Estados Unidos y las reuniones realizadas en el marco de la cumbre del BRICS, son ejemplos de un despliegue inédito de Uruguay en el concierto internacional que sólo fue posible porque el personaje “rendía” al calor de decenas de reportajes de cadenas internacionales que con el título de “El presidente más pobre del mundo” hacen de Mujica referente de una ética política apreciada en una escala internacional.

Que se discuta el valor y la pertinencia de la diplomacia presidencial, teniendo una figura con esta capacidad de convocatoria global, resulta casi ridículo. Sería como dejar a Suárez en el banco de suplentes en un partido del Mundial.

A pocos meses del final de su mandato corresponde preguntarse si Uruguay puede darse el lujo de perder este valor tan útil como escaso. Cualquiera sea el resultado electoral, incluso en la hipótesis de la continuidad del Frente Amplio en el gobierno, es muy claro que este protagonismo e influencia internacional perderán potencia.

Así ocurrió en Brasil con la salida de Lula da Silva del gobierno, lo cual no significó la desaparición del líder metalúrgico en el escenario mundial. Por el contrario, se lo puede ver y escuchar representando a América Latina en los debates estratégicos, aunque quizás un poco solo.

¿Por qué no pensar que Mujica le haga compañía? Al fin y al cabo son los dos líderes más reconocidos de América Latina en los últimos 40 años. ■

\* Director de proyectos de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR) en Uruguay. Integrante de la dirección del Instituto del Tercer Mundo (ITEM). Fue miembro del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT entre 1986 y 1992.

## DEL INTERNACIONALISMO A LA INTEGRACIÓN REGIONAL

# Pragmatismo en clave región

Lejos de los furores fundacionales, la actividad internacional de la izquierda en la región está orientada hacia las instituciones de integración regional creadas en los últimos años, impulsadas por los gobiernos de signo progresista.

RAÚL ZIBECHI

“PATRIA GRANDE” FUE el emblema, el norte espiritual y político que modeló la vida periodística y la acción pública de Carlos Quijano, fundador y director de *Marcha*. Pensaba que reducir el horizonte vital a las fronteras heredadas del colonialismo era tanto como colocar anteojeras a los sueños y bridas a las aspiraciones de un mundo mejor. Fue coherente, más allá de las conveniencias del momento: buena parte de las tapas del semanario que dirigía estaban orientadas a la región y al mundo, en momentos en que ambas se incendiaban con guerras (como en Indochina) y levantamientos populares (como el Cordobazo).

Eran otras épocas por cierto. Pese al transcurso de cinco pesadas décadas, se siguen extrañando las plumas de un Gregorio Selser, periodista argentino entre cuya treintena de libros es imposible desentrañar desde qué país escribe, ya que la mayoría estaban dedicados a los más diversos asuntos latinoamericanos. O las crónicas del compatriota Carlos María Gutiérrez, impenitente caminante que un día entrevistaba a un casi desconocido Fidel Castro en Sierra Maestra y otro visitaba gentes en cualquier país latino, siempre que encontrara algún sentido a sus haceres.

En rigor, hoy son pocos los que hablan de internacionalismo, vocablo gastado por el abuso que tanto sirve para justificar como para denunciar, por ejemplo, violaciones de los derechos humanos. Las lógicas estatales han ganado por sobre las sociales. Las gestiones estatales desplazan las líricas de las resistencias. Los nombres de los presidentes a los de líderes guerrilleros. Los temas regionales del momento, más allá de nuestras fronteras, y más acá de *tsunamis* y guerras, se conjugan con integración regional, alianzas entre países, libre comercio y trabas a las exportaciones.

Quijano no estaba solo. Era apenas un emergente de una izquierda que miraba con interés todo lo que sucedía, en el mundo y entre casa, que festejaba el ascenso de presidentes como Juan Velasco Alvarado y Salvador Allende con el mismo fervor que las acciones de los estudiantes parisinos en mayo de 1968 y la manifestación de Tlatelolco seis meses después.

**UN MUNDO MULTIPOLAR.** “Ser de izquierda en la era neoliberal es luchar por un mundo multipo-



Kirchner, Chávez y Vázquez, marzo de 2006 / FOTO: ALEJANDRO ARIGÓN

lar”, escribe el brasileño Emir Sader, intelectual estrechamente vinculado a los gobiernos del Partido de los Trabajadores (*La Jornada*, 26-VII-14). En esta lectura, las “referencias globales” se tornaron decisivas, ya que son los ejes que permitirían desatar los nudos que ahogan a las izquierdas y a sus bases sociales.

Para Sader, “la superación de la hegemonía imperial estadounidense y el modelo neoliberal” vendrá de la mano de líderes como Rafael Correa, Evo Morales y del fallecido Hugo Chávez, a quienes deben sumarse los presidentes progresistas como Lula, Dilma y los demás del Cono Sur. En suma, su análisis dejó de centrarse en las sociedades y los movimientos para posarse en los gobiernos.

Pero la escalera ascendente no se detiene y, en consecuencia, el análisis se coloca cada vez más “arriba”. “El surgimiento de los BRICS, y ahora su consolidación, es el movimiento estratégico de orden geopolítico más importante del nuevo siglo” (*Página 12*, 19-VII-14). Luego de la sexta cumbre de los BRICS en Fortaleza, Brasil, donde se decidió la creación de un banco de desarrollo que puede ser la primera piedra en la nueva arquitectura financiera pos Bretton Woods, el entusiasmo de la izquierda a favor de los emergentes creció de modo exponencial.

El objetivo sería “la superación de la hegemonía norteamericana por la construcción de un mundo multipolar”, lo que contrasta con las apuestas de medio siglo atrás, cifradas en la resistencia de los pueblos a la superpotencia.

Atilio Borón, desde otro ángulo, camina en idéntico sentido. Cuando el gobierno de Brasil decidió reequipar a la fuerza aérea con aviones suecos, creyó que lo idóneo hubiera sido hacerlo con cazas rusos Sukhoi Su-35 por estrictas razones geopolíticas. “Lo único que podría haber garantizado la independencia militar de Brasil habría sido adquirir sus aviones en países que, por su poderío, por razones de su propia inserción en el sistema internacional y por su estrategia diplomática, estuvieran exentos del riesgo de convertirse en obedientes ejecutores de los mandatos de la Casa Blanca” (*Alai*, 22-XII-13).

La alianza con Estados Unidos y Europa, o bien con los BRICS, en particular Rusia y China, sería la clave para encontrar la independencia de cada nación. Para Borón, con ese “error” cometido por Brasil “también perdió la UNASUR porque con ella se obstaculiza la clara percepción de quién es el verdadero enemigo que nos amenaza con su infernal maquinaria militar”.

La mirada regional de la izquierda se ha focalizado en las grandes alianzas como el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC, en particular después del desfibramiento de los foros sociales que aglutinaron a buena parte del espectro político y social en los primeros años de la década de 2000.

**LA PATRIA GRANDE HECHA INSTITUCIÓN.** La actividad internacional de la izquierda luce fuertemente institucionalizada y focalizada en las instancias de integración regional que, a su vez, han ganado en densidad en los últimos años. Un buen ejem-

plo es la UNASUR, constituida en mayo de 2008 pero que venía gestándose desde 2004. Desde la primera cumbre realizada en Santiago en setiembre de 2008 ha creado un conjunto de instituciones entre las que destacan el Consejo de Jefes de Estado y la presidencia pro tómpore, la Secretaría General, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento y 12 consejos sectoriales.

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) son quizá los dos más conocidos. El primero cuenta con un plan de acción que incluye desde la realización de ejercicios conjuntos hasta la fabricación de armamento entre varios países, así como un caza de entrenamiento y la posible producción regional de un sistema de aeronaves no tripuladas. El CDS creó además la Escuela Suramericana de Defensa con el objetivo de establecer criterios estratégicos comunes para la región.

El COSIPLAN, por su parte, es el heredero de la Integración para la Infraestructura de la Región Sudamericana (IIRSA) creada en Brasilia en 2000 a instancias de Fernando Henrique Cardoso, siendo la institución encargada de diseñar las grandes obras de infraestructura en la región, con un presupuesto millonario.

Participar en los diversos niveles de la UNASUR exige tiempo y alta dedicación a los responsables ministeriales de cada área, más allá de la eficiencia que se le pueda atribuir a los organismos que la componen. Es cierto que la integración avanza a pasos de tortuga, como lo atestigua el lentísimo despegue del Banco del Sur, que se propone, con poco éxito, “captar una parte de los 760 mil millones de dólares que los países de América Latina tienen depositados en Estados Unidos”, como señaló recientemente Andrés Aráuz, representante de Ecuador ante el Consejo de Administración del Banco del Sur.

Sin embargo, aun con los problemas y dilaciones con que funcionan, los diversos espacios de la integración regional —incluyendo aquellos en los que participan los sindicatos, los partidos, las cooperativas y otras instituciones del entramado “izquierda”— se han convertido en el escenario privilegiado de la actividad internacional. ■