



XI Jornadas de Investigación Científica

10, 11 y 12 de setiembre de 2012

Facultad de Ciencias Sociales

La inserción internacional de Uruguay: una mirada desde las concepciones neorrealistas de las relaciones internacionales

Wilson Fernández Luzuriaga

La educación bajo la lupa

La Inserción Internacional de Uruguay: una Mirada desde las Concepciones Neorrealistas de las Relaciones Internacionales¹

Wilson Fernández Luzuriaga
Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República
wilsonfl@fcs.edu.uy

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 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). En una segunda y breve instancia, se concluye sobre las premisas fundamentales del neorrealismo desde diferentes interpretaciones. Finalmente, se ilustra la vigencia de ideas fundacionales y premisas neorrealistas en la política exterior uruguaya, a partir de la agenda del gobierno, asumido el 1º de marzo de 2010.

Palabras Clave:

Neorrealismo; Política Exterior Uruguay; MERCOSUR.

1

- Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 10-12 de setiembre de 2012.
- Originalmente presentado en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012.

Introducción

El objetivo de este trabajo radica en aportar reflexiones sobre la vigencia de las concepciones neorrealistas para comprender y analizar la política exterior uruguaya contemporánea. Para alcanzar dicho objetivo, en primera instancia, se destacarán las ideas fundacionales del enfoque neorrealista, a partir de la obra más influyente de Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional* de 1979.² En segunda instancia, se explicitarán las premisas fundamentales del neorrealismo en base a diferentes interpretaciones sobre dicha corriente de pensamiento. Finalmente, se ilustrará la vigencia de las ideas fundacionales y las premisas neorrealistas en la política exterior uruguaya del gobierno encabezado por el presidente José Mujica, asumido el 1º de marzo de 2010. Para esto último, se procedió a actualizar, a marzo de 2012, el texto del autor de esta ponencia, *La Agenda Internacional del Uruguay en el Primer Año del Gobierno de José Mujica*, publicado en 2011.

Una de las simplificaciones más aceptadas para la lectura de las teorías de las Relaciones Internacionales suscribe la validez de tres grandes paradigmas dominantes: 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 definir y comprender el mundo de la distensión y otros cambios en el sistema internacional.³

El paradigma realista toma como unidad de análisis a los Estados nacionales, considerados actores racionales y unificados, en otras palabras como sujetos coherentes. Desde la consideración de la fuerza como instrumento utilizable y eficaz para las relaciones interestatales, la problemática de estudio es la seguridad nacional en una visión conflictiva

² En este trabajo se cita la versión en español de 1988, detallada en la bibliografía.

³ Actualmente existe una gran multiplicidad de enfoques teóricos y metodológicos en la disciplina, motivada, en gran medida, por la incapacidad de las corrientes inscritas en los paradigmas mencionados de anticipar las transformaciones del sistema internacional a partir de la última década del siglo XX con el fin de la Guerra Fría y el establecimiento de un nuevo orden mundial. Así: “Algunas perspectivas reclaman nuevas aproximaciones que permitan superar los límites rígidos entre los ámbitos de la política intraestatal y la interestatal, que los enfoques dominantes en RI – particularmente los realistas – se habían empeñado en mantener separados.” (Llenderozas, 2010: 422).

del mundo. Así, se clasificarán los problemas a abordar por los Estados como de alta política, donde se incluyen los asuntos de seguridad militar, y de baja política que abarcan las cuestiones económicas y sociales. Como consecuencia, el paradigma supone la separación tajante entre procesos políticos internos y externos. Mientras los primeros son producto del sistema político nacional donde influyen o se incluyen a partidos políticos, opinión pública y grupos de interés, los segundos son resultado de ese Estado racional y unificado, y con alto grado de autonomía respecto de su sociedad nacional. De esta forma, sólo se explican lineamientos generales de la política exterior, no pudiéndose captar cómo Estados con condiciones diversas actúan en forma similar ante un contexto internacional, o Estados con atributos y condicionamientos semejantes responden en forma diferente a iguales estímulos del sistema internacional. Por otra parte, ante contextos históricos de estabilidad o relativo *statu quo* en el sistema internacional, no hay elementos explicativos para alteraciones profundas de las políticas exteriores nacionales.⁴

Para el paradigma transnacionalista, el Estado deja de ser actor exclusivo racional e impenetrable, convirtiéndose en un actor fragmentado. Por tanto, la unidad de análisis queda constituida por una multiplicidad de actores internacionales como: los propios Estados nacionales, las organizaciones internacionales, las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, así como actores que residen al interior de los Estados como las unidades subnacionales y hasta los individuos. En este contexto, las relaciones internacionales involucran a los Estados en tanto actores racionales y unificados; las relaciones transgubernamentales surgen cuando se flexibiliza el concepto realista que los Estados actúan coherentemente como unidades, y las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el concepto realista que los Estados son las únicas unidades del sistema internacional. La problemática de estudio de las corrientes incluidas en el paradigma – problemática a tener en cuenta por los Estados nacionales en el diseño de su agenda internacional -, incluye múltiples temas, no jerarquizados en forma contundente ni permanente. Incluso muchos de ellos surgen a partir de lo que se imputaba a la esfera de la política doméstica, volviendo difusa la separación entre temas internos y externos. En uno de los conceptos de mayor elaboración de esta concepción, la noción de interdependencia

⁴ Véase como autor representativo del paradigma realista a Hans Morgenthau y, particularmente, su libro *Política entre las Naciones: la Lucha por el Poder y la Paz* de 1948.

compleja supone relaciones cooperativas entre actores internacionales, no siendo el medio natural de resolución de conflictos el uso de la fuerza militar.⁵

Finalmente, el paradigma estructuralista toma como unidad de análisis al sistema capitalista mundial y, desde allí, a sus componentes: las clases sociales, los Estados, las empresas transnacionales, etc. En otras palabras, el objeto de estudio está constituido por un sistema global con actores interactuando en una lógica de domino, consecuencia del capitalismo. La problemática de estudio parte del origen, del funcionamiento y de la naturaleza de la estructura del sistema capitalista para llegar a las relaciones económicas vigentes y sus mecanismos de retroalimentación de intercambios de dependencia y de situaciones de subdesarrollo. El sistema internacional se caracteriza como conflictivo, en un juego suma cero, donde los centros se benefician del trabajo de las periferias, en un panorama que impide una verdadera cooperación.⁶

A fines de los setenta surge una reformulación teórica de los conceptos clásicos del paradigma realista, conocida como neorrealismo, siendo su autor más representativo Kenneth Waltz y su obra *Teoría de la Política Internacional*, aunque es imperioso resaltar los aportes de los autores norteamericanos Stephen Krasner y Robert Gilpin. Tanto un estadio de crisis y fragmentación paradigmática en el que entran las relaciones internacionales en la década del setenta, como el contexto internacional de ese período, reposicionan en la agenda académica de los ochenta al paradigma del Estado y del poder. En otras palabras, las debilidades y limitaciones conceptuales y analíticas de los paradigmas de la interdependencia y de la dependencia, que no logran aprehender los cambios en el sistema internacional, adquieren tal magnitud que suponen una diferente interpretación sistémica. (del Arenal, 2000: 376-377).

⁵ Sobre el paradigma transnacional, véase como obra central, *Poder e Interdependencia: la Política Mundial en Transición* de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye de 1977.

⁶ Sobre el paradigma estructuralista, resulta completa la visión del llamado estructuralismo latinoamericano: “Corriente de pensamiento económico y social en la cual se señala la influencia de autores como Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, y los trabajos de la CEPAL; en síntesis sostiene que las causas básicas de las dificultades del desarrollo latinoamericano, sus problemas del sector externo y la inflación son de naturaleza estructural, y que los factores monetarios – aunque importantes – actúan simplemente como mecanismo de propagación de la inflación”. (Di Tella, Gajardo, Gamba y Chumbita, 1995: 226).

Si bien el neorrealismo se propone revigorizar al realismo clásico, admite la necesidad de un refinamiento de éste, desarrollando proposiciones basadas en la integración de lo que se denomina teoría realista clásica en un marco contemporáneo y con la desagregación de variables independiente y dependientes: “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, 1990: 130-131).

Por tanto, el enfoque representa tanto un esfuerzo por rescatar los elementos vigentes del realismo clásico en la formulación de una teoría adecuada para el contexto temporal de fines del siglo XX, como una construcción que vincula conceptualmente otros aportes teóricos. No obstante, el neorrealismo, en sí mismo, admitirá Waltz, no suministra una teoría abarcadora de las relaciones internacionales; ésta requeriría, por ejemplo, una teoría de política interna, porque las unidades configuran la estructura del sistema, tanto como la estructura afecta a las unidades.

La capacidad explicativa de la teoría neorrealista, basada en una sola variable para interpretar las relaciones entre los Estados y que se remite 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 bases de la teoría 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. El neorrealismo de Waltz

Como se adelantara en la Introducción, esta “relectura” de *Teoría de la Política Internacional* (1979), se centra en aspectos esenciales del planteo fundacional neorrealista. No obstante, se considera que esos aspectos seleccionados en este trabajo, con sus respectivos énfasis, adquieren plena vigencia al ser aplicados a los comportamientos de países pequeños o socios menores en un proceso de integración regional. Asimismo, en la selección, 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 comienza su planteo sentenciando que pocas teorías de política internacional definen los términos y especifican las reales conexiones entre variables, con tal claridad y lógica que justifique un esfuerzo de comprobación. En ese sentido, agrega que si no se trabaja para esclarecer las confusas, vagas y fluctuantes definiciones de variables, no es posible arribar a ningún tipo de prueba. La tarea pasa por relacionar los conceptos teóricos con pocas variables con el 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).

I.1. Teorías reduccionistas y teorías sistémicas

Kenneth Waltz clasifica las teorías de la política internacional en dos categorías: las teorías reduccionistas, que conciben las explicaciones a nivel individual o nacional, y las teorías sistémicas que lo hacen a nivel internacional. La expresión reduccionista la aplica por considerar que intentan comprender el todo a partir del estudio de las partes, ya sea la burocracia o los burócratas 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 su conducta externa, no implica concluir que las conductas externas puedan ser explicadas sin hacer referencia a las condiciones internas.

Waltz califica a la teoría clásica del imperialismo, reflexionando sobre textos de John Atkinson Hobson y Vladimir Ilich Lenin, como el mejor de los ensayos reduccionistas, aclarando que si bien los enfoques de ambos autores no son idénticos, son similares y absolutamente compatibles. Tanto Hobson como Lenin atribuyen el imperialismo al impulso originado en un subconsumo doméstico, combinado con la atracción de beneficios más altos, factibles de obtenerse con inversiones en el exterior. No obstante, explica Waltz, el capital puede salir de un país con la pretensión de beneficios más altos, pero la necesidad de una conquista imperial, para asegurar esos beneficios, es un hecho que depende de las condiciones políticas y económicas, tanto internas como externas. La demostración que los Estados capitalistas pueden generar excedentes, no determina la

manera en que serán utilizados. La pregunta no radica en si la teoría económica explica los excedentes de capital, sino en si la condición económica interna determina la conducta política externa. Y esto último no se responde por una teoría sobre el funcionamiento de las economías nacionales.

La tesis neocolonial o nueva tesis marxista del imperialismo, se diferencia de la antigua por el divorcio entre el imperialismo y las políticas y acciones gubernamentales. La explicación económica última de la política internacional se basa en que en los Estados capitalistas, los instrumentos económicos privados han adquirido tal desarrollo que su uso informal es suficiente para controlar y explotar los recursos de otros países. Las corporaciones multinacionales, operando en grandes escalas y sobre áreas amplias, terminan desarrollando su propio poder en contra de países económicamente menos poderosos, generando “imperios invisibles”, habitualmente sin apoyo de las políticas gubernamentales o en las fuerzas nacionales. (Waltz, 1988: 48). La segunda diferencia radica en la evaluación de los efectos del imperialismo sobre países menos desarrollados. Los autores de la antigua tesis marxista creían que los capitalistas, al colaborar con el desarrollo económico de sus imperios más allá de fronteras, cavaban su propia tumba. La nueva tesis alerta que los capitalistas que operan en el exterior generan un efecto de congelamiento en el desarrollo económico de países retrasados, en su rol de abastecedores de materias primas de países desarrollados. En definitiva, se comprueba una asimetría del comercio internacional, entre los que hacen productos y los que sólo disponen de productos de la naturaleza. Finalmente, Waltz sostiene que los que afirman que el imperialismo da cuenta de gran parte de la riqueza de los Estados desarrollados: confunden las ganancias privadas con las nacionales, no consideran los costos del país imperial - incluyendo el de exportar capital - y olvidan que para la mayoría de los países imperialistas cualquier ganancia imperial es pequeña comparada con su propia economía. Seguramente, las razones más importantes del bienestar material de los Estados ricos estén en sus fronteras, con el uso de la tecnología y con la capacidad de organizar economías a escala nacional.

Paso seguido, el texto *Teoría de la Política Internacional* comienza la defensa a los enfoques sistémicos comparándolos con los enfoques analíticos. Así expresa 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 existentes entre ellos. Con estas tareas, el análisis no siempre resulta suficiente, salvo 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, compensan las omisiones asignando arbitrariamente esas causas al nivel de las unidades interactuantes y 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.

Estructuralmente, se puede describir y comprender las presiones que soportan los Estados, pero no predecir sus reacciones, en desconocimiento de sus disposiciones internas. Una teoría sistémica explica los cambios entre sistemas, no dentro de ellos. No obstante, la vida internacional dentro de un sistema no es de manera alguna de 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. Una teoría sistémica, ya sea política o económica, es aquella que: explica de qué modo la organización de un dominio actúa como fuerza limitadora y autorizadora de las unidades interactuantes; informa acerca de las fuerzas a las que están sujetas las unidades; permite inferir elementos acerca de la conducta y el destino esperado de las unidades, cómo tendrán que competir y adaptarse entre sí, si es que deben sobrevivir y florecer. En definitiva, una teoría de política internacional se ocupa de las políticas exteriores, pero 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.

I.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. El problema no resuelto es hallar una definición de estructura que no incluya los atributos y las interacciones de las unidades. El autor comienza razonando que un estudio sobre teoría política internacional debe contemplar la estructura política doméstica con el objetivo de señalar la distinción entre las expectativas acerca de las conductas y los resultados en los reinos externo e interno. Más aún, la consideración de la doméstica facilitará la aprehensión de la elusiva estructura política internacional.

Una estructura política doméstica 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. El concepto central al respecto es que las unidades en la política doméstica - instituciones y agencias – están ordenadas jerárquicamente. En un gobierno, los actores políticos son formalmente diferenciados según sus grados de autoridad y se especifican sus funciones, a pesar que la jerarquía de los cargos no está completamente articulada ni desaparecen las ambigüedades acerca de las relaciones de supra y subordinación. En el desempeño de sus funciones, 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 un sistema político internacional?

1. Principios ordenadores

Según Waltz, los sistemas políticos internacionales, como los mercados económicos, se forman por la coacción de unidades autointeresadas, por tanto se forman y se 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 emergen de la coexistencia de los Estados, bajo la premisa que ninguno pretende participar en la formación de una estructura que limite sus acciones.

La supervivencia es la primera meta de los Estados y se toma como base de la acción, ya que en el mundo no está garantizada su seguridad. No obstante, algunos Estados pueden perseguir metas que consideren más valiosas que la supervivencia como el amalgamarse con otros Estados. Los demás propósitos pueden ir desde conquistar el mundo al simple deseo de ser dejado en paz.

2. El carácter de las unidades

Waltz 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, tampoco considera acertada la distinción entre cuestiones de alta y baja política, ya que las capacidades económicas no pueden separarse de otras capacidades de los Estados, los que utilizan medios económicos para fines políticos y militares, o medios políticos y militares para el logro de intereses económicos.

El error es identificar la soberanía de los Estados con su capacidad de hacer lo que deseen. Decir que los Estados son soberanos, no implica desconocer presiones que los obligan a conductas que preferirían evitar. La soberanía nunca ha implicado que los Estados estén aislados de los efectos ejercidos por las acciones de otros Estados. Implica la decisión autónoma de enfrenar los problemas internos y externos, incluyendo una búsqueda de ayuda que limite la libertad con respecto a otros Estados. En definitiva, ser soberano y ser dependiente no son situaciones contradictorias.

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 otras palabras, para Waltz las diferencias son de capacidad, no de función. Así, cada Estado tiene sus propias agencias para crear, ejecutar e interpretar las leyes y regulaciones, para aumentar los impuestos y defenderse; de igual

manera abastece, con sus propios medios, la mayoría de los alimentos, viviendas, transporte y entretenimiento que sus ciudadanos consumen. 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.

3. La distribución de las capacidades

Las partes de un sistema jerárquico están relacionadas atendiendo a su diferenciación funcional y al grado de sus capacidades. Las unidades de un sistema anárquico son funcionalmente indiferenciadas, por lo tanto 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 cambia con los cambios de la distribución de las capacidades entre las unidades del sistema. Y los cambios de la estructura cambian 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.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 si se la compara con la división de trabajo al interior de un país. La integración nacional reúne con firmeza las partes de un Estado, mientras la interdependencia lo hace entre las naciones, pero de manera laxa. 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 entre los Estados. 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 de los otros por medio de empresas cooperativas y del intercambio de bienes y servicios. Cuanto más se especialice un país, tanto 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 el sistema, enfrentándose a un verdadero dilema del prisionero. En definitiva, las grandes tareas sólo pueden ser llevadas a cabo por agentes de gran capacidad. Por eso se les exige a los grandes Estados acciones para asegurar la supervivencia del mundo, a pesar que resulta obvio que colocar el interés internacional por encima del nacional no tiene sentido. En este panorama, el autor informa que algunos albergan la esperanza de que la determinación y la conciencia de una organización o la ideología de los Estados cambien la calidad de la vida internacional.

Waltz reflexiona sobre la política nacional y la política 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 un 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, pero sin presencia de un adaptador formal o autorizado; sólo se verifican acuerdos por adaptaciones mutuas. La acción y reacción, y la reacción a la reacción, se producen por un proceso no coordinado y espontáneo, y a los acuerdos se arriba por medio del intercambio de consideraciones. 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.

Desde estas reflexiones, Waltz sostiene que una teoría del equilibrio del poder bien enunciada comienza por establecer presupuestos acerca de los Estados: son actores unitarios que, como mínimo, procuran su autopreservación y, como máximo, el dominio universal. Los Estados tratan de usar, de manera más o menos sensata, los medios disponibles con el objetivo de lograr los fines que se han propuesto. Esos medios pertenecen a dos categorías. La primera comprende esfuerzos internos como movimientos destinados a incrementar la capacidad económica o la fuerza militar, o a desarrollar estrategias inteligentes. La segunda radica en esfuerzos externos como movimientos destinados a aumentar la propia alianza o a debilitar la alianza antagónica.

El autor termina reconociendo que la teoría del equilibrio de poder, como todas las teorías, cubre ciertos asuntos y deja otros de lado. En definitiva, trata los resultados producidos por acciones no coordinadas de los Estados, y enuncia presupuestos acerca de los intereses y motivos de los Estados, en vez de explicarlos. Lo que explica son las restricciones que aquejan a todos los Estados y eso puede suministrar muchas claves de las reacciones esperables, pero no las reacciones en sí mismas. Éstas no sólo dependen de las restricciones internacionales, sino de las características de los Estados.

I.4. Causas estructurales y efectos económicos

Una teoría sistémica requiere que se definan las estructuras, en parte gracias a la distribución de las capacidades entre las unidades. Los Estados, por hallarse dentro de un sistema de autoayuda, deben utilizar sus capacidades combinadas con el objeto de lograr sus intereses. Esas combinaciones 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.

Kenneth Waltz explica que la desigualdad es inherente al sistema estatal. En la cúspide del poder, sólo un pequeño número de Estados ha coexistido como iguales o casi iguales. Concluye que la desigualdad de los Estados, aunque no da ninguna garantía, al menos posibilita la paz y la estabilidad.

Según el autor, muchos parecen creer que una mayor interdependencia mejora las posibilidades de paz. Pero, en realidad, significa un contacto más estrecho y estimula la perspectiva de conflictos ocasionales. Las más feroces guerras civiles e internacionales se han producido dentro de escenas ocupadas por pueblos similares, cuyos asuntos están profundamente interrelacionados.

Para Waltz, la definición de interdependencia como sensibilidad implica dos errores. Primero, considerar al mundo como unidad. Segundo, incluir relaciones e interacciones que representan diversos grados de independencia para algunos y de dependencia para otros, agrupándolos bajo la etiqueta de interdependencia. Dos Estados son interdependientes cuando dependen de manera pareja uno de otro para el suministro de bienes y servicios, y si los costos de interrumpir sus relaciones o de reducirlas son, más o menos, iguales para cada uno. Cuantitativamente, la interdependencia se hace más estrecha cuando las partes dependen entre sí para lograr grandes cantidades de bienes y servicios; cualitativamente, cuando dependen entre sí para la obtención de bienes y servicios imposibles de conseguir de otra manera. El concepto tiene dos componentes: las ganancias y pérdidas agregadas que los Estados experimentan con sus interacciones, y la igualdad con que esas pérdidas y ganancias son distribuidas. En definitiva, implica una vulnerabilidad común.

I.5. Causas Estructurales y efectos militares

Para Kenneth Waltz, decir que un sistema político internacional es estable significa dos cosas: que sigue siendo anárquico y que no hay variación importante respecto al número de partes principales que lo componen. Las variaciones de importancia del número producen expectativas diferentes acerca del efecto ejercido por la estructura sobre las unidades.

En este contexto, los Estados poderosos necesitan utilizar la fuerza con menor frecuencia que sus vecinos más débiles, 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. En este panorama, los Estados débiles a menudo han hallado oportunidades de maniobrar en los intersticios de un equilibrio de poder.

El poder es un medio, y el resultado de su uso es necesariamente incierto. Para ser políticamente pertinente, el poder debe ser definido en virtud de la distribución de las capacidades; el grado de poder no puede inferirse de los resultados que se obtienen. Pero si no es seguro que el poder produzca control, ¿qué es lo que puede hacer? Para Waltz, el poder: suministra los medios de 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 y la capacidad de actuar por sí mismos.

Los Estados débiles operan con márgenes estrechos. Los actos inoportunos, las políticas defectuosas y los movimientos mal calculados tienen resultados fatales. Por contraste, los Estados fuertes pueden ser desatentos, costearse el hecho de no aprender, hacer una y otra vez las mismas necedades, reaccionar con lentitud para apreciar si los actos aparentemente amenazantes de otros, lo son verdaderamente. Pueden ser indiferentes a la mayoría de las amenazas, porque tan sólo unas pocas, si se concretan, pueden ocasionarle daños graves.

II. Interpretaciones sobre el neorrealismo

Como se adelantara en la Introducción, este apartado recoge interpretaciones de varios autores sobre las premisas fundamentales del neorrealismo. Así, **Celestino del Arenal (2000)** resume en tres grandes características el aporte de dicha corriente. En primer lugar, resalta su consideración a las influencias y condicionamientos que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política internacional de los Estados, lo que junto al énfasis en métodos cuantitativo-matemáticos, ha proporcionado al paradigma realista mayor rigor científico. No obstante, advierte que sus premisas filosóficas sobre las relaciones

internacionales 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 aplicables a las relaciones entre los Estados. En segundo lugar, del Arenal afirma 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. En otras palabras, los parámetros de las relaciones políticas entre las unidades estatales quedan fijados por la lógica interna del sistema estatal y por los repartos relativos del poder global entre los Estados que originan la estructura internacional. En tercer lugar, sostiene que, para el neorrealismo, sólo los Estados tienen relevancia política en la conformación de la estructura del sistema político internacional, si bien no desconoce el peso de los actores no estatales. Y dentro de ese universo de Estados, Waltz sostiene que los de mayor peso, terminan definiendo la estructura del sistema internacional.

Desde estas consideraciones, resulta un complemento ineludible lo que **Dougherty y Pfaltzgraff (1993)** consideran resaltable. Dicen los autores que para los neorrealistas, en el sistema internacional anárquico basado en el principio de autoayuda, los Estados buscan dos cursos básicos de acción: se comprometen en esfuerzos internos por aumentar sus capacidades políticas, militares y económicas, y/o emprenden intentos externos por desarrollar estrategias eficaces por alinearse o realinearse con otros agentes.

Lincoln Bizzozero (2011) resume el núcleo de la teoría neorrealista al concluir que Waltz otorga particular importancia a la estructura del sistema que depende de tres elementos: el principio sobre el cual se organiza, la diferenciación de las unidades con las funciones que cumplen, y la distribución de capacidades entre las unidades. Como el principio de organización es la anarquía, lo que importa para la definición de la estructura es la distribución de capacidades entre las unidades. Una de las constataciones de la teoría neorrealista es que la estructura se modifica cuando se producen variaciones en la distribución de las capacidades de los Estados que la conforman. Las modificaciones estructurales alterarán, también, el propio comportamiento de los actores políticos de los respectivos Estados. Esta perspectiva teórica le da importancia al cambio en el sistema. Y

como se parte de una base sistémica, 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 a 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 adscriptos 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 diálogo/debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo. Seguidamente, la autora destaca como resultado del intercambio, el concepto de régimen internacional, concretado en un acuerdo, conocido como definición canónica. La definición, consensuada en 1983 entre neorrealistas y neoliberales, publicada en el volumen editado por Stephen Krasner en 1982 (como número especial de *International Organization*) y en 1983 (como volumen independiente), 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 específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas”. (Salomón, 2002: 18-19).⁷ Sobre esa base común, neoliberales y neorrealistas pasaron a estudiar casos concretos de creación y mantenimiento de regímenes internacionales. Los neorrealistas, desde la premisa que los Estados se preocupan ante todo por la posición relativa en la escala de

⁷ Citando a Krasner, Stephen (1983) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. p. 2.

poder internacional, consideran a los regímenes internacionales como un producto de las relaciones de poder y los explican tanto desde la hegemonía de una potencia como desde la configuración de las relaciones de poder. Los neoliberales, desde la premisa que los Estados consideran ante todo los beneficios absolutos que les puede reportar la cooperación, conciben los regímenes como el producto de la maximización de intereses de los participantes.

III. El neorrealismo en una visión periférica

Tal como se dijo en la Introducción, el núcleo de este trabajo radica en un ejercicio para demostrar vigencia y aplicabilidad analítica de las ideas fundacionales y las premisas neorrealistas en la política exterior de un Estado nacional. El ejercicio 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 que contemple sólo la condición interna del Estado no explica suficientemente su conducta externa, no implica concluir que la conducta externa pueda ser comprendida ignorando la condición interna. La razón principal de esta 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, y elementos acerca de la conducta y el destino esperado de las unidades, en clave de competencia y adaptación recíproca.

Para este trabajo, se adopta la visión neorrealista fundamentalmente estadocéntrica en un sistema internacional anárquico. En él, 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 unidades nacionales aceptan, desde muy diferentes realidades, amalgamarse con otros Estados como principio ordenador de esa estructura política. Cabe adicionar, la aplicabilidad de la definición de consenso neorrealista-neoliberal al 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.

En un panorama de constricciones, donde la conducta racional de un Estado no apareja los resultados deseados debido a causas estructurales, donde la cooperación se ve limitada por la propia estructura de la política internacional con la preocupación 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 entre los Estados, éstos deberán utilizar sus capacidades combinadas (en dimensiones de: población y de territorio; recursos; capacidad económica; fuerza militar; estabilidad y competencia políticas). La utilización de capacidades combinadas por unidades autointeresadas es el mecanismo propio del sistema de autoayuda con el objetivo de satisfacer el interés nacional.

En suma, si las cuatro unidades autointeresadas conviven interactuando en términos de autoayuda y con caracteres, fines y tareas propias de todo Estado nacional, será la distribución de capacidades el indicador primario y fundamental que explique la posición nacional uruguaya en la unión aduanera incompleta y, desde ella, con respecto al mundo.

Un análisis desde esquemas neorrealistas supone asumir el dominio internacional como anárquico, horizontal, descentralizado, homogéneo, no dirigido y mutuamente adaptable. Por tanto, en las estructuras internacionales se producen ajustes sin presencia de un adaptador formal o autorizado y sólo se verifican acuerdos por adaptaciones mutuas. Se trata de un proceso no coordinado y espontáneo, con acuerdos a los que se llega por medio del intercambio de consideraciones. En hipótesis de 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 otras palabras, el neorrealismo asume al equilibrio de poder como un estadio en el que se verifica la ausencia de la posición dominante de un Estado con respecto a otro o a otros. Por eso facilita la comprensión de escenarios regionales con el surgimiento y la continuidad de Estados pequeños. Tal como lo señala esta concepción, el equilibrio de poder al que aspire Uruguay, se enmarcará en una distribución de capacidades apelando a dos categorías de cursos de acción nacional: esfuerzos internos para incrementar esas capacidades y esfuerzos externos destinados a fortalecer la propia alianza o debilitar una alianza 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.

<p align="center">Estructura política internacional</p> <p align="center">MERCOSUR</p>	<p align="center">Unidad nacional</p> <p align="center">Uruguay</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Convive en un sistema internacional anárquico y estadocéntrico, sin desconocer la importancia de otros actores y de percepciones en clave de regionalismo • Constituye la organización de un dominio; configura un régimen internacional; asume como principio ordenador que los Estados aceptan amalgamarse en su estructura política. • Verifica limitados aportes desde la racionalidad estatal y poca incidencia de la cooperación internacional y la interdependencia • Funciona basada en el principio de autoayuda y utilización de capacidades combinadas por cuatro unidades autointeresadas • Muestra relaciones en clave de equilibrio de poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Busca la satisfacción de su interés nacional • Acepta la organización de un dominio, como fuerza limitadora y autorizadora • Acepta como principio ordenador amalgamarse con otros Estados • Se mueve en los intersticios de poder • Reconoce, como unidad autointeresada, el principio de autoayuda y para ello genera dos cursos de acción tendientes a una distribución de capacidades combinadas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Esfuerzos internos para aumentar las capacidades internas ○ Esfuerzos externos para fortalecer la propia alianza o debilitar las ajenas

A partir de las posiciones de las unidades nacionales señaladas en este cuadro: satisfacción del interés nacional; equilibrio de poder; acciones de autoayuda y de utilización de capacidades nacionales, se analizará la política exterior uruguaya de la actual administración de gobierno, desde su asunción, 1º de marzo de 2010, a marzo de 2012. El análisis de esas posiciones o actividades del gobierno serán estudiadas a partir de dos variables externas para el estudio de la política exterior de los Estados nacionales, el sistema internacional y la política de poder, y de tres variables internas, el sistema político, la estrategia de desarrollo y los recursos o capacidades estatales.

III.1. La satisfacción del interés nacional

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 desde posturas en el plano multilateral comercial con la defensa de la OMC y sus principios, 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, el ejercicio de la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos de esa misma organización durante 2012, donde por ejemplo se toma una actitud de dura condena al gobierno de Siria por crímenes contra la humanidad en el actual conflicto armado civil. 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.

A pesar de todos los elementos de esencia idealista que se puedan atribuir 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 distintas apuestas de inserción internacional. Esa idea de protección de país pequeño explica el concierto a nivel de la UNASUR, condenando el intento de golpe de Estado en Ecuador – setiembre 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 -. En este sentido, se verifica a un equipo económico sumamente activo ante el requerimiento de la OCDE, tanto en temas de intercambio de información como de evitar la doble imposición; con esto se intentaba sacar al país de la "lista gris" de paraísos fiscales según calificación de la OCDE, en la que Uruguay está incluido desde abril de 2008. Uruguay llega, a fines de 2011, a firmar 18 acuerdos de cooperación en información

financiera para impedir la doble tributación y la OCDE anuncia en un comunicado la salida de esa “lista gris”.⁸

Una muestra de una utilización pragmática de acciones que responden a una tradición principista son las expresiones del canciller Luis Almagro en su visita, de los primeros días de noviembre de 2010, a la Comisión integrada de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores. En primera instancia, se destaca 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 sentencia que todo se logró “sólo con una movida, que fue el reconocimiento formal de Palestina”.⁹

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. En otra muestra de la vigencia neorrealista en la política exterior uruguaya, la retórica del propio 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 de 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. En lo que sería la primera visita oficial de José Mujica, con motivo de la asunción presidencial de Sebastián Piñera en Chile, el 11 de marzo de 2010, Mujica calificó a la presidente saliente, Michelle Bachelet como: “excepcional mandataria”; “figura política de relevancia en la política chilena y latinoamericana”, quien en un futuro puede brindar un valioso aporte en el concierto de instituciones de América Latina.¹⁰ Dos días después, concreta una visita a Bolivia, que si bien responde a un compromiso asumido de dedicar el primer viaje presidencial a Evo

⁸ Cabe reseñar que en septiembre de 2011, José Mujica ordenó llamar en consulta al embajador uruguayo acreditado en París Omar Mesa y, simultáneamente, el canciller Luis Almagro presentó una queja formal ante el Encargado de Negocios de la embajada francesa en Montevideo Stephane Toulet, a raíz de la afirmación del presidente de Francia Nicolas Sarkozy, de que Uruguay era un “paraíso fiscal” y por ello sería “apartado de la comunidad internacional”. La declaración la formuló al término de la Cumbre del G20 realizada en Cannes. La República, 1º de marzo de 2012.

⁹ La República, 10 de noviembre de 2010.

¹⁰ La República, 12 de marzo de 2010.

Morales como respaldo a su figura, también arroja posicionamientos a interpretarse como de escasa alineación. Morales calificó a Mujica como "abuelo en principios ideológicos", sin embargo 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".¹¹ Así, agregó que, sin importar el signo ideológico de los gobiernos de turno, Uruguay mantendría buenas relaciones con Colombia, Chile y el ALBA.

Los temas recurrentes en el continente 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 del Departamento de Rocha, 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".¹²

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: "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, como lo adelantara el presidente José Mujica en el propio discurso de asunción, la tarea se radicó, insistentemente, en la integración física y energética. No obstante, en el ámbito institucional del MERCOSUR, se lograron significativos avances en materia comercial y política-institucional. A pesar que el papel del MERCOSUR en la estrategia de desarrollo nacional sigue siendo priorizado, las valoraciones de Mujica y del Vicepresidente de la República Danilo Astori marcan una gradual diferencia. Mientras para el primero, la consolidación pasa por una integración que

¹¹ El País, 14 de marzo de 2010.

¹² El País, 14 de marzo de 2010.

trascienda lo económico-comercial, para el vicepresidente, el bloque es una plataforma de lanzamiento para apuntalar un modelo productivo, sobre todo, habida cuenta de la lentitud en la liberalización de su comercio y en la concreción de acuerdos MERCOSUR – terceros. Estas tendencias conviven en el partido de gobierno 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, también, aunque en menor medida, a Corea. Los objetivos recurrentes hacen a 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 instrumento que abreva al equilibrio de poder en la región, lo que se estudiará en III.2. Ante una pregunta al canciller Luis Almagro sobre dar un paso atrás en el esquema de integración 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”.¹³

III.2. El equilibrio en los intersticios de poder

En este trabajo, la variable denominada política de poder es considerada una perspectiva vigente para el estudio de la inserción internacional del Uruguay. Analizar un país desde esa perspectiva, significa asumir la vigencia de concepciones realistas. En concreto, supone una orientación estratégica, racional y calculadora de la política exterior, que asume al Estado como un actor racional y unificado, que enfatiza el conflicto internacional, y que imputa a las acciones de otros países como principal estímulo y condicionante de las decisiones tomadas al interior de un gobierno nacional. Como consecuencia, las capacidades nacionales – que se desarrollan en el III.3.- son vistas como condicionantes internas determinantes. En definitiva, los Estados deben actuar maximizando el interés nacional en temas como protección de la integridad física de su territorio y sus habitantes; el bienestar de la población, y el equilibrio regional del poder. (van Klaveren, 1992: 191).

¹³ Revista Caras y Caretas, 23 de diciembre de 2011.

Para esta ilustración sobre concepciones neorrealistas, en primer lugar y centralmente, se analiza el clásico equilibrio de poder en la política exterior de Uruguay con relación a sus dos vecinos. En segundo lugar, y sin entrar en mediciones de poder y reconociendo el tradicional peso de Estados Unidos de América en el sistema internacional, se expone el equilibrio en el discurso y en la acción del gobierno uruguayo con relación a 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 en la dimensión estratégico-militar, con su instrumento, el Consejo de Defensa Suramericano, y con la defensa de la democracia en todos los países que la integran.

El gobierno de José Mujica manifestó, antes de su asunción, la intención de restablecer el clásico equilibrio regional con los dos países limítrofes. Con ambos, la herramienta elegida pasó por la diplomacia presidencial. Obviamente con el contexto heredado, los mayores esfuerzos se concretan con Argentina.¹⁴ Así, en las etapas preparatorias al fallo de la Corte Internacional de Justicia, se aprecian gestos de acercamiento: anuncio de la designación de Guillermo Pomi como embajador en Argentina, dirigente del Movimiento de Participación Popular (MPP), sector liderado por el propio Mujica y ajeno al cuerpo diplomático; reafirmación del rol de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU); encuentros presidenciales ampliando temas de interés común como la cooperación energética, el dragado de los ríos limítrofes, y el comercio. La estrategia uruguaya consistió, justamente, en este último punto: ampliar la agenda bilateral para descomprimir las tensiones y demostrar que las relaciones entre ambos países incluyen muchas áreas, temas y problemas en los que hay que trabajar conjunta y continuamente.

¹⁴ 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 anterior encabezado por Jorge Batlle (2000-2005). Si bien los primeros meses de la administración Vázquez fueron de pleno entendimiento con el presidente argentino Néstor Kirchner, operando sobre todo en el terreno de los derechos humanos, a partir de que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina decidiera apoyar la oposición del gobierno de la provincia de Entre Ríos a la instalación de las plantas, la relación comenzó a deteriorarse, llegando a episodios de tensión inusitada. Finalmente, Argentina presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia, al considerar que los demás mecanismos de solución de controversias previstos en el Estatuto del Río Uruguay de 1975 habían fracasado. Mujica asume el 1° de marzo de 2010 con la primera expectativa de conocer el fallo de la Corte de La Haya, órgano jurisdiccional que se pronunciaría el 20 de abril.

Conocido el fallo¹⁵, algunos gestos reciben confirmación: reafirmación del rol de la CARU a la que se le suma la reafirmación del rol de la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP); acompañamiento de la candidatura de Néstor Kirchner a la Secretaría de la UNASUR; acuerdo por el monitoreo conjunto del Río Uruguay; relanzamiento de los comités binacionales de frontera; levantamiento de la traba argentina para la financiación de la interconexión eléctrica con Brasil vía Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM); fin al corte del puente Gral. San Martín luego de 1.366 días de bloqueo liderado por la llamada Asamblea Ciudadana Ambiental - Gualaguaychú. Otros gestos de acercamiento lo constituyen el ofrecimiento de Argentina para la capacitación de ingenieros uruguayos en energía nuclear, así como reafirmaciones uruguayas de la soberanía argentina en las islas del Atlántico Sur. Sin embargo, y a pesar de la retórica de ambos presidentes, no se resolvieron situaciones conflictivas en el terreno del dragado del Río de la Plata ni en trabas al comercio bilateral impuestas por Argentina. Asimismo, se agregan situaciones conflictivas menores en materia de puertos.

En una entrevista al canciller Luis Almagro, a fines de 2011, éste destaca como positiva la relación bilateral con Argentina, a pesar de trabas en temas como las licencias no automáticas para la exportación a ese mercado, los desentendimientos en los monitoreos de la planta de celulosa UPM o los proyectos en la CARU que la delegación argentina no aprueba. Almagro reafirmando su opinión destaca: “Los acuerdos que hemos firmado para el dragado del Río Uruguay y el canal Martín García, el acuerdo político para la instalación de una planta regasificadora también, y el acuerdo para la construcción de un nuevo puente Monte Caseros – Bella Unión que firmaron ambos presidentes son parte de esta lista de logros.”¹⁶ Por otra parte, confirma que el comercio bilateral con Argentina es el que más

¹⁵ El 20 de abril de 2010, el fallo definió por amplia mayoría (13 a 1) que Uruguay incumplió las obligaciones procesales que prevén los artículos 7 al 12 del Estatuto del Río Uruguay, al no informar, notificar y negociar la construcción de las plantas en el marco de la CARU. Sin embargo, el fallo establece, también por una amplia mayoría (11 a 3), que Uruguay no incumplió sus obligaciones sustanciales relacionadas con el cuidado ambiental del Río Uruguay. 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 reclamo argentino de resarcimiento económico por perjuicios diversos 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 prevé la cuestión de la contaminación acuática.

¹⁶ Revista Caras y Caretas, 16 de diciembre de 2011.

creció en 2011, en comparación con 2010¹⁷, que ya había sido un año de mucho crecimiento, al igual que el turismo y otros servicios. No obstante, el propio Presidente de la República 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. José Mujica admitió “la gravedad de la crisis” y la dificultad para encontrar soluciones, porque el problema “tiene varios ángulos”: turismo, inversiones inmobiliarias, servicios, etc.¹⁸

Respecto al relacionamiento con Brasil, el núcleo pasó, nada menos, por el reconocimiento a su liderazgo regional, lo que significa según el propio presidente Mujica, "ir al estribo de Brasil" ya que "sin Brasil el mundo a Uruguay no se le abre, se le cierra; y que la relación que tiene con Brasil le potencia otras relaciones con otros países en el mundo".¹⁹ 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 FOCEM de interconexión eléctrica bilateral. Estos temas, problemas puntuales en el comercio bilateral o la incorporación de la norma japonesa de televisión digital fueron canalizados mediante una clara metodología de trabajo de reuniones presidenciales, pero con instancias de seguimiento de las cancillerías, principalmente la Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva, a nivel de vicescancilleres. Muestra de ello fue la no aplicación para Uruguay de la suba del 30% de los aranceles para automóviles producidos en plantas que tienen filial en Brasil. El 27 de septiembre de 2011, una delegación encabezada por el Subsecretario de Economía y Finanzas Luis Porto viajó a Brasilia y se redactó el acuerdo que exoneraría a Uruguay de esta nueva medida proteccionista. El aumento de aranceles se enmarca en un programa más general, denominado “Brasil Maior”, que busca mejorar las condiciones de competitividad y producción de la economía brasileña. Entre otras medidas, impulsa la instalación de empresas en Brasil y la internacionalización de las firmas norteamericanas.

¹⁷ En una reciente entrevista, Luis Almagro informó que el crecimiento global de las exportaciones 2011 a Argentina es de un 17% con relación al 2010. La República, 8 de abril de 2012.

¹⁸ La República, 26 de febrero de 2012.

¹⁹ La República, 24 de mayo de 2010.

Almagro termina explicando 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. La lógica del MERCOSUR es esa y así ha sido en toda su historia: los países chicos cumplen con los laudos arbitrales y los grandes no tanto”.²⁰ En definitiva para ilustrar este comienzo de 2012 cabe coincidir con la frase del periodista Ricardo Sacgliola en el mes de marzo: “Con un ojo en Brasil, desde donde llegan declaraciones de buenas intenciones, el gobierno busca rescatar los restos de aquella política de *‘buena vecindad’* con Argentina, uno de los logros exhibidos con mayor orgullo por el propio presidente en la primera etapa de su gestión”. (Scagliola, 2012: 3).

La relación con Estados Unidos de América se movió en parámetros compactos y acordes al propio 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 las diferencias sobre el rol de Estados Unidos en la inserción del país a la interna del gobierno y del partido, como se verificara entre 2005 y 2007, cuando el país del norte propusiera la negociación de un TLC. En cuanto a Venezuela y su modelo alternativo, el gobierno consideró a ese país como un gran socio comercial y particularmente energético.²¹ En esa premisa, y en un marco global de política internacional, se descarta un alineamiento al ALBA, en contradicción con la plataforma preelectoral del Frente Amplio, como se explicara en III.1. 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. Rusia, China, Cuba, Venezuela y Ecuador intervinieron acusando de politización al propio Consejo y rechazaron cualquier forma de intervención que suponga alejar la solución del conflicto de la jurisdicción del gobierno de Siria.

Finalmente, cobra vigencia y vigor en el continente la UNASUR, como bloque aglutinante del posicionamiento político regional. Si bien su peso futuro sigue siendo incierto, en el

²⁰ El País, 7 de abril de 2012.

²¹ Hugo Chávez y José Mujica firmaron, el 30 de marzo de 2011 en la Residencia de Suárez (casa habitación destinada para el Presidente de la República, desde 2005 sólo utilizada para actividad oficial), siete acuerdos bilaterales en diferentes sectores, entre ellos un acuerdo para el estudio conjunto de campos maduros entre Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) y la uruguaya Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP). La República, 1º de marzo de 2012.

2010 tuvo acciones concretas en el terreno de la defensa de la democracia para los países del continente – rol en la crisis sufrida en Ecuador y firma de la cláusula democrática - 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 de aceleración del trámite parlamentario por parte del canciller.

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”.²²

III.3. Autoayuda y capacidades combinadas

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.²³

La titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores recayó en Luis Almagro, diplomático de carrera y allegado al MPP del propio José Mujica. Almagro era embajador ante la República Popular China hasta su designación. Anteriormente había cumplido

²² Revista Caras y Caretas, 16 de diciembre de 2011.

²³ El Frente Amplio con el 47,96% de los votos, en la primera elección, de 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 representante nacionales en 99. No obstante, necesitó de un balotaje para obtener el gobierno por segunda vez consecutiva. En la elección de 2004, el Frente Amplio obtuvo el triunfo en primera elección y consiguió una mayoría parlamentaria un poco más holgada de 16 senadores y 52 representantes nacionales. Tabaré Vázquez delineó entonces una estrategia de gobernabilidad con los líderes sectoriales como titulares de ministerios – a excepción de Rafael Micheilni cuyo sector, Nuevo Espacio, no tenía representantes en el Gabinete - para generar una primera plataforma de debate que construyera consensos a trasladar en forma automática al Parlamento.

funciones en Irán entre 1991 y 1996, y en Alemania entre 1998 y 2003. En 2005, asumió como Director de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, con José Mujica como ministro. Simpatizante del opositor y tradicional Partido Nacional, se vinculó al MPP en 1999. Sus expresiones sobre la estructura del ministerio se centraron en defender a los funcionarios diplomáticos de carrera. En, esa dirección y en el plano estrictamente comercial, aseguró la potenciación de Uruguay XXI²⁴ para la promoción de negocios con empresarios de diversos países interesados en invertir en Uruguay.

Si bien la integración del Gabinete y el propio proceso de conformación no muestran decisiones tendientes a ampliar la base consensual en política exterior, antes de la asunción, el 27 de enero de 2010 en la sede del Frente Amplio, José Mujica y Luis Almagro establecen un criterio de designaciones para el Servicio Exterior al acordar que los cargos de embajadores serían, en términos generales, ocupados por funcionarios diplomáticos de carrera. Si bien por modificaciones normativas de la administración de Tabaré Vázquez, el gobierno tiene potestad para designar hasta veinte Jefes de Misión no pertenecientes al cuerpo diplomático, duplicando el número de jefaturas que establecía la normativa anterior concretada en el gobierno de Jorge Batlle, Mujica anuncia en rueda de prensa que como máximo se nombrarían doce. Adicionalmente, se comunican criterios de designación como priorizar funcionarios jóvenes formados en Comercio Exterior o Relaciones Internacionales y destinar mujeres en altos cargos para paliar un déficit sobre equidad de género en el cuerpo diplomático. En este mismo sentido, el futuro canciller anunciaba, el 17 de febrero de 2010, que establecería "parámetros objetivos" para medir el trabajo de los funcionarios diplomáticos, en materia de gestión y rendimiento, rechazando los actuales criterios como cooperación, responsabilidad, cultura profesional y pulcritud, y agregando como fundamentación que: "Es imposible cuantificarlos objetivamente".²⁵

Asimismo, en el año 2010, en el contexto del conflicto con Argentina, se verifican gestos de búsqueda de consensos entre el Poder Ejecutivo y los partidos políticos. Esto se ve reflejado en un temprano apoyo, a principios del mes de mayo, de la Comisión de Asuntos

²⁴ Entidad privada de interés público, financiada con aportes empresariales y orientada por un Consejo de Dirección, presidido por el Canciller.

²⁵ El País, 18 de febrero de 2010.

y Relaciones Internacionales, ampliada, del propio Frente Amplio. El apoyo radicó en las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil, las apuestas a la región latinoamericana y la modificación de la postura del gobierno anterior con el apoyo a Néstor Kirchner en la UNASUR. Pero sobre todo, se concreta en el envío de una delegación multipartidista para recibir el fallo en La Haya y de otra de alto nivel para el velatorio del expresidente argentino y esposo de la actual presidente Cristina Fernández de Kirchner. Asimismo, Luis Almagro mantuvo informado al sistema político de las negociaciones posteriores al fallo. Fuera de esto, no se aprecian otras instancias claves de concertación.

2. Recursos y capacidades estatales

Finalmente, en cuanto a los esfuerzos internos por fortalecer capacidades, e incluso 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: Uruguay-Bolivia-Paraguay – en el marco de URUPABOL - y Uruguay-Argentina-Bolivia. El primer acuerdo en la materia se concretó con Brasil, sobre interconexión eléctrica y 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, con el gobierno de Hugo Chávez preocupado en cuestiones de seguridad alimentaria.

El segundo rubro hace a la defensa nacional, capacidad en la que todo esfuerzo de Uruguay, desde el punto de vista objetivo y desde los parámetros neorrealistas, tendrá poca entidad y repercusión tanto en la estructura internacional MERCOSUR como en el propio 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 la cooperación militar, el fortalecimiento institucional, actividades conjuntas en las operaciones de paz, formación militar e, incluso, el trabajo en el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. No obstante, este segundo gobierno de izquierda 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 también se muestran en los parámetros del equilibrio de poder que se estudiara en III.2.

El tercer rubro, se centra 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 el ministerio, parecen concentrarse en África, Medio Oriente y Asia oriental, además de en Finlandia. En ese sentido, se prevé, desde el primer año de gobierno, financiar cargos de alta especialización para promover vínculos con regiones como las de Asia, que requieren sueldos altos, así como una partida anual para la preparación de la candidatura de Uruguay al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre todo para promover al país ante Estados africanos y del Caribe, donde hay escasez de misiones acreditadas.

En este apartado III.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, así como los primeros pasos dados en UNASUR y CELAC. El esfuerzo del gobierno uruguayo puede apreciarse tanto en materia de equilibrio de poder entre sus dos grandes vecinos y socios como en la utilización del bloque subregional como instrumento privilegiado de la estrategia de desarrollo nacional. El rol que históricamente pretendió arrogarse Uruguay en el esquema de integración fue el de garante de su institucionalidad. Si bien el neorrealismo desconfía del Derecho Internacional y niega utilidad a la aplicación de principios morales y universales en política exterior, cabe volver a acentuar que las capacidades de la unidad nacional, llevan al país a levantar el “mundo del deber ser” como primer escudo de protección, y esa es una deducción realista en el sentido más llano de la palabra.

Conclusiones

Kenneth Waltz buscó construir un marco teórico comprensivo de la realidad internacional. Si bien rechazó las teorías calificadas como reduccionistas, también alertó que sostener que una teoría que contemple sólo la condición interna de los Estados no puede aprehender su conducta externa, no implica afirmar que la conducta externa pueda ser analizada y explicada sin referencia a las condición interna.

El neorrealismo de Waltz parte de dos supuestos centrales del realismo clásico. El primero es la consideración de los Estados, en tanto unidades racionales y autónomas, como los principales actores de las relaciones internacionales. El segundo supuesto es la reafirmación del poder como categoría analítica principal de la teoría y el objetivo de satisfacción del interés nacional. Como consecuencia, considera a la anarquía como característica definitoria del sistema internacional, muestra poca confianza en el Derecho Internacional o en las organizaciones internacionales, niega utilidad a la aplicación de principios morales y universales en la política exterior de los Estados, y continúa diferenciando con bastante nitidez la política interna de la política exterior. La gran innovación consiste en que el neorrealismo afirma que el comportamiento de las unidades del sistema (Estados) se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema internacional que en los atributos o características de cada una de ellas, porque es la estructura internacional la que configura las relaciones políticas entre sus integrantes. La segunda innovación es que frente a una tendencia estática de los realistas clásicos, los neorrealistas reconocen los cambios del sistema internacional. Este fenómeno es un estímulo que puede originar cambios en la distribución de las capacidades y del poder de los Estados. En definitiva, la política exterior es fijada no sólo por “la lógica interna del sistema estatal, sino también [por] los repartos relativos del poder global entre las unidades estatales”. (del Arenal, 2000: 379). Por eso Waltz sostendrá que la política internacional es más que la suma de las políticas exteriores de los Estados nacionales.

Uruguay se enfrentó, desde 1990, a la necesidad de insertarse en la subregión, frente a un entendimiento estratégico de sus dos grandes y únicos vecinos.²⁶ 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 y desde una lógica intergubernamental. En segundo término, el país buscó en esa interacción gubernamental 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

²⁶ El 1° de marzo de 1985, Uruguay retornó al Estado de Derecho tras un régimen de facto iniciado el 27 de junio de 1973. En ese nuevo gobierno, bajo la presidencia de Julio María Sanguinetti (1985-1990), se sentaron algunas bases para un proceso de integración multilateral en el Cono Sur. Al respecto, la decisión más trascendente del gobierno uruguayo fue la firma del Acta de Alborada, con Argentina y Brasil, en abril de 1988. Uruguay ingresaba, así, en un proceso concebido bilateralmente por Argentina y Brasil, e iniciado con la Declaración de la Amistad Argentino-Brasileña, firmada en Foz de Iguazú en noviembre de 1985.

neorrealismo sujeta del realismo clásico, pero con un matiz que no puede considerarse meramente simbólico: su confianza en el desarrollo de la organización internacional y de su estructura orgánica, y su defensa efectiva del cumplimiento de los principios jurídicos que rigen toda relación entre sujetos de Derecho Internacional. Como se reseñó, el debate posterior entre neorrealistas y neoliberales aportaría una definición de régimen internacional que también es una señal de confianza en la institucionalidad incorporada por la corriente neorrealista.

Este trabajo, si bien monitorea la política exterior de Uruguay mostró en forma paralela las influencias y los condicionamientos estructurales que el país soporta del sistema, en general, y de las potencias subregionales, en particular. Las influencias y los condicionamientos estructurales 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. En definitiva, los cambios estructurales, generan cambios en las interacciones entre sus unidades. Y Uruguay enfrenta, en el sistema internacional y en el vecindario del MERCOSUR, el desafío de monitorear constantemente a Estados con mayor influencia global.

La “relectura” a la obra fundadora del neorrealismo, *Teoría de la Política Internacional*, condensada en este trabajo e interpretaciones sobre dicha corriente de pensamiento de varios autores permiten seleccionar ciertos aspectos que abrevan tanto a la vigencia de sus postulados para países de escasa dimensión o socios pequeños en un proceso de integración como a la aplicabilidad para analizar la política exterior uruguaya contemporánea.

La afectación mutua entre las unidades nacionales que configuran la estructura y la propia estructura llevan a concluir que Uruguay 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. La estructura política internacional MERCOSUR como lo muestra el cuadro del apartado III.: convive en un sistema internacional anárquico y estadocéntrico, sin desconocer la importancia de otros actores y de percepciones en clave de regionalismo; constituye la organización de un dominio, configura un régimen internacional y asumen como principio ordenador que los Estados aceptan amalgamarse en su estructura política;

verifica limitados aportes desde la racionalidad estatal y poca incidencia de la cooperación y la interdependencia; funciona en un mecanismo de autoayuda y utilización de capacidades combinadas entre unidades autointeresadas, y revela relaciones en clave de equilibrio de poder.

La unidad nacional Uruguay, en un sistema internacional globalizado, proyectándose al mundo en y desde la estructura internacional MERCOSUR: busca la satisfacción de su interés nacional; acepta la organización de un dominio como fuerza limitadora y autorizadora; acepta como principio ordenador amalgamarse con otros Estados; se mueve en los intersticios de poder; reconoce, en tanto unidad autointeresada, el principio de autoayuda generando acciones para la distribución de sus capacidades combinadas: trabaja para aumentar sus capacidades internas e intenta fortalecer su(s) propia(s) alianza(s).

Así, la **satisfacción de su interés nacional**, la ensaya con acciones que activan una variable externa de política exterior, el sistema internacional, y una variable interna, la estrategia de desarrollo nacional. Con relación a la externa, la acción sistémica busca, en primer lugar, posicionar a Uruguay 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 proteger las posiciones nacionales, habida cuenta del escaso poder que ostenta el país en todas sus capacidades. En segundo lugar, reivindica al espacio sudamericano, desde una visión omnicomprensiva de todas las demás unidades nacionales que puedan revestir el carácter de socio coyuntural, en cualquier empresa conjunta y desde un rechazo a alineaciones ideológico-políticas. La variable estrategia de desarrollo, el gobierno uruguayo la activa desde un regionalismo abierto que supone la clara priorización al MERCOSUR y un bilateralismo múltiple en la búsqueda de diversificación de mercados y captación de inversiones extranjeras. Si bien en el gobierno y en el partido de gobierno conviven dos visiones diferentes sobre el rol del bloque regional, la apuesta uruguayo al MERCOSUR parece irse alineando hacia una imperiosa necesidad de mercado y una plataforma ineludible para la inserción internacional, al que no puede renunciarse por constituir un mercado irremplazable y un paraguas del que no puede salirse en el contexto de un sistema internacional globalizado: toda una inscripción neorrealista.

El **equilibrio de poder**, en tanto variable externa, tiene como punto central el juego de Uruguay en la subregión con sus grandes y únicos vecinos. El juego entendido como una interacción de unidades nacionales en una estructura internacional es asumido como ineludible por el gobierno uruguayo por las razones expuestas en el párrafo anterior relativas al rol del MERCOSUR en la estrategia de desarrollo. Desde una alineación explícita a Brasil, el tiempo transcurrido en la administración encabezada por José Mujica muestra avances y retrocesos en la relación con Argentina, aunque en 2012 parece apreciarse un marcado pesimismo en el gobierno uruguayo. En un segundo plano, el equilibrio de poder se estudia desde la equidistancia marcada por Uruguay para la relación con Estados Unidos de América y el “eje bolivariano” liderado por Venezuela. La relación con ambos polos parece concentrarse y concretarse en temas como comercio, inversiones y energía, abonando a la satisfacción del interés nacional. En un tercer plano, aparece UNASUR a la que el gobierno uruguayo se ha sumado con las expectativas de generar una alianza regional para la coordinación política con atisbos de cooperación en defensa y seguridad colectiva, y en defensa conjunta del régimen democrático.

En cuanto a la **autoayuda y las capacidades combinadas**, la primera variable que se debe indagar hace al sistema político, obviamente de naturaleza interna. Los esfuerzos del gobierno parecen concentrarse en el fortalecimiento de un referente como jefe de la diplomacia. La designación de Luis Almagro combina su condición de funcionario de carrera, *a priori* un canciller con mayor potencialidad de ser reconocido al interior de la estructura del ministerio y del cuerpo diplomático y consular, con su condición de allegado al MPP, sector del partido de gobierno liderado por el propio José Mujica. Más allá de esto, no se ven esfuerzos importantes por ampliar la base consensual de la política exterior, al interior del sistema político. La segunda variable sobre autoayuda y capacidades combinadas, también tiene naturaleza endógena, y hace a los recursos y capacidades estatales. La energía parece ser la prioridad al visualizarse como una limitante para promover actividades económicas acordes con una estrategia de desarrollo ambiciosa. También se registran acciones en temas de defensa nacional, con varias unidades nacionales, sin importar las orientaciones políticas de los gobiernos de turno, así como en temas de recursos humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya profesionalización y ampliación aparecen vinculadas a la presencia nacional – calificada – en ciertas áreas del mundo.

Bibliografía

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.

Di Tella, Torcuato S. y Gajardo, Paz y Gamba, Susana y Chumbita, Hugo, sup. (1995) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Montevideo: Puntosur.

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

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

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

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” en *Revista CIDOB D’Afers Internacionals* 56.

Disponible en http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf [acceso 31/3/2012]

Scagliola, Ricardo (2012) “Tango Feroz. La Relación con Argentina en su Enésima Encrucijada” en *Brecha* N° 1372, 9 de marzo de 2012, pp. 2-3.

Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las Políticas Exteriores: Modelo para Armar" en *Revista de Estudios Internacionales* N° 98, Año XXV, abril-junio, pp. 169-216.

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



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY