

LAS PERSPECTIVAS DE URUGUAY EN EL MUNDO Y EN LA REGION
Profesor Oscar A. Bottinelli

Catedrático de Sistema Político de la Universidad de la República Oriental del Uruguay – Facultad de Ciencias Sociales

El mundo se encuentra en un proceso inacabado de reordenamiento político tras la finalización del equilibrio de poder bipolar, la llamada “Guerra Fría”. La región tiene por definir cuál es y quiénes son sus integrantes. La integración regional es un concepto que admite variedad de propósitos, desde el desarrollo de acuerdos o áreas de libre comercio hasta formas de asociación política. Uruguay por su tamaño es esencialmente un país tomador de decisiones ajenas, pero tampoco tiene una definición clara de a dónde va o a dónde quiere ir en cuanto a su inserción en el mundo y en la región¹.

Un análisis sobre estos temas se puede hacer desde distintos puntos de vista. Uno es el que puede considerarse el tradicional diplomático, en que se buscan subrayar las coincidencias, minimizar las diferencias y proyectar una visión optimista. Otro es el político partidario, en que la descripción va a coincidir con las premisas ideológicas y las prospectivas con los deseos. Un tercero, que intenta ser la orientación de este trabajo, pretender describir las cosas de la forma más realista posible, subrayar los inconvenientes existentes y no avanzar más allá de lo que se considere posible, explorar las incertidumbres y evitar introducir subjetividades.

Se parte del supuesto que todo país persigue primordialmente su interés nacional, su “raison d’Etat”, y que no caben consideraciones éticas por ello. La diferencia entre los países está en el poder que cada uno tenga para defender su interés nacional, la capacidad para detectar dónde está ese interés y la habilidad para combinar fuerza y persuasión en su logro.

Contra lo que puede suponerse, lo más difícil para un estado es saber definir cuál es su interés nacional, especialmente distinguir entre el interés inmediato –que muchas veces resulta obvio- y cuál es el objetivo estratégico. Porque ocurre con frecuencia que el interés nacional inmediato o del breve plazo es contradictorio con el interés nacional en el largo plazo; o que la persecución del objetivo nacional

¹ Ver, del autor: La Inserción Internacional del Uruguay - VI Curso para Diplomatas Sul Americanos - Fundação Alexandre de Gusmão e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - Palácio Itamaraty Rio de Janeiro, abril de 2009

inmediato se hace a costas de perder el objetivo nacional estratégico. Solo los grandes estadistas o las elites muy refinadas logran percibir la importancia de sacrificar el interés nacional inmediato en pos del interés nacional estratégico.

1. EL DISEÑO DE UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

Hace poco menos de dos décadas finalizó un orden mundial² caracterizado sustancialmente por el equilibrio bipolar de dos superpotencias -los Estados Unidos y la Unión Soviética- y también por los intentos de construcción de entidades ecuménicas o regionales representativas de todos los estados independientes. Desde entonces, el mundo se encuentra a la búsqueda de edificar un nuevo orden planetario.

Hasta hace cuatro siglos, durante milenios, el imperio fue el sistema dominante, es decir, el dominio de una sola potencia sobre el mundo conocido, como los casos de Persia, Egipto, Roma, Bizancio en la gran zona geográfica que tuvo al Mar Mediterráneo como epicentro, China en el Extremo Oriente, los aztecas e incas en el Hemisferio Occidental. Luego, la figura del imperio -cuando éste deja de ser la forma dominante en el mundo central- sobrevivirá en las zonas periféricas como en los casos del otomano, el español y el portugués primero, el británico y el francés después, en menor grado el alemán, holandés, italiano, belga y norteamericano, muy tarde y fugazmente el japonés.

El equilibrio de poder sustituye al imperio como sistema dominante. Surge en el mundo eurocéntrico a consecuencia de la Paz de Westfalia y como legado de las ideas del cardenal Richelieu³. Este Concerto de Europa -como se le llamó- tras asegurar la paz en el mundo central por dos siglos (y de paso la preeminencia de Francia), luego de las guerras napoleónicas es revivido por el Congreso de Viena (1814), como obra del príncipe austríaco Klemens von Metternich. El sistema de equilibrio de poder se ha impuesto como el dominante en el mundo por más de 350 años. Aunque desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la disolución de la Unión Soviética este equilibrio fue esencialmente binario, por tanto más simple y más duro, al que se llamó “La Guerra Fría”, quizás en la búsqueda de una terminología que evocase menos el crudo reparto de poder y apelase más a la lucha ideológica en que cada bando se consideraba sustento de la virtud en lucha contra la maldad.

² Se ubica la fecha de finalización del equilibrio bipolar el 26 de diciembre de 1991 momento en que el Soviet Supremo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas reconoce el Protocolo de Alma-Ata, la extensión de la confederación de estados y su sustitución por una asociación denominada Comunidad de Estados Independientes.

Los congresos y conferencias constituyeron el sello distintivo del Sistema de Metternich y no son otra cosa que el preámbulo de las frecuentes cumbres y foros actuales. Como en todo equilibrio de poder, los actores no son estáticos y el dominio de los poderosos no es omnicompreensivo. En el sistema de “La Guerra Fría”, especialmente en las dos décadas finales, aparecieron fuerzas intermedias que pretendieron resquebrajar el bipolarismo, un papel protagonizado especialmente -con distinta fuerza y no siempre en el mismo momento- por China, Egipto, Ghana, India, Indonesia, Yugoslavia.

Los juegos de poder actuales se diferencian del Sistema de Metternich y más aún del de la Paz de Westfalia, por el agregado de tres elementos: el papel de la opinión pública, la construcción de instituciones representativas con la pretensión de alcance universal y el propósito de constitución de bloques de naciones (a lo que también se llama integraciones regionales)

2. EL PAPEL DE LA OPINION PÚBLICA Y EL CONDICIONAMIENTO DE LOS ACTORES NACIONALES

La opinión pública como factor de incidencia en el poder existe desde muy larga data como juego de los titulares del poder para afirmación de su propio poder, tanto en lo interno como en lo externo. Al menos existió a partir del apogeo de la República Romana en el siglo anterior a Cristo, donde se desarrollan grandes operativos de convencimiento de los ciudadanos y de búsqueda de su apoyo, y hasta verdaderas campañas electorales como la diseñada por Quinto Tulio Cicerón en favor de su hermano Marco. Este ejercicio de auscultar la opinión pública y propagar las propias verdades fue minuciosamente desarrollado por la Iglesia Católica desde muy temprano, con un uso específico del confesionario y del púlpito (en una función adicional y simultánea a la función religiosa).

En los últimos dos siglos se da un cambio cualitativamente significativo: la pretensión de manipulación de la opinión pública del oponente, como forma de debilitar su poder y de mejorar las posibilidades de aceptación propia. Con el crecimiento del papel de la opinión pública como actor político -que no es necesariamente consustancial a la democracia, sino que es funcional a todo régimen- surge la necesidad y conveniencia de incidir sobre la población del adversario; ya no cabe exhibir solamente la “raison d’Etat” o la primacía de la fuerzas, sino que lo uno y lo otro debe estar fundamentado o al menos revestido en un conjunto de principios, valores y propósitos que pudiesen ser compartidos por dicha población. En tal sentido, la propaganda en favor de los ideales de la Revolución

³ Armand Jean du Plessis, primer ministro de Francia entre 1624 y 1642

Francesa fue un arma utilizada por Napoleón para debilitar el poder de sus enemigos, especialmente del Imperio Austríaco, y favorecer el apoyo a la intervención francesa; las tropas francesas marchaban con fusiles, cañones, municiones, pólvora y la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”. Las tropas no llamaban a combatir en favor de Francia, sino en favor de la libertad, la igualdad y la fraternidad, en favor de la revolución humanística y liberal que encarnaban los sonos de “La Marsellesa”. En “La Guerra Fría” los Estados Unidos y sus aliados proclamaban luchar en pos de un mundo libre, mientras la Unión Soviética y sus aliados pregonaban combatir por un mundo igualitario, en paz y libertad.

La propia constitución del G7 o Grupo de los 7⁴ combina la coordinación del poder – especialmente económico y financiero- con la presentación de valores hacia la opinión pública. Es la exhibición conjunta de los siete países de economía de mercado y poliarquía plena con mayor Producto Interno Bruto, lo cual puede traducirse –pretendió traducirse- como que son los más exitosos en el capitalismo democrático en confrontación con el sistema comunista soviético. En lo posible se trata de combinar el juego de poder con la exhibición de un conjunto de valores a partir de los cuales pelear el apoyo de la opinión pública mundial, regional o de sectores específicos.

3. EL IMAGINARIO DE UN GOBIERNO MUNDIAL Y DE GOBIERNOS REGIONALES

El intento de constituir organismos representativos de alcance planetario es la conjunción de dos principios: la aspiración medieval a la universalidad (a la existencia de un poder universal por sobre todos los poderes de La Tierra) y la extensión de los valores democráticos al juego entre las naciones.

Desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas se ha creado en el mundo un complejo sistema de organizaciones de pretensión planetaria, ya fuere con competencias políticas globales o con objetivos específicos: alimentación, ambiente, banca, comercio, comunicaciones, cultura, derechos humanos, energía atómica, finanzas, migraciones, salud, trabajo, para citar solamente un puñado. Este sistema se complementa con diferentes subsistemas regionales que en general reproducen el sistema planetario. En el plano hemisférico occidental existe la Organización de Estados Americanos y un complejo subsistema de organismos con objetivos específicos, en general cada uno de ellos correlato de un organismo de alcance planetario.

⁴ Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón y Reino Unido

Un problema difícil de resolver es qué peso se le da a cada Estado en dichos organismos. Por lo pronto hay muy fuertes asimetrías en población, territorio, riqueza. En cierto modo la organización internacional afronta el mismo dilema que debe afrontar todo estado confederado o federal moderno: cómo hacer por un lado que cada ciudadano tenga el mismo peso y por otro cómo asegurar que esa igualdad de los ciudadanos no se traduzca en el predominio de unos pocos estados; además cómo hacer que todos los estados federados o confederados sean igualmente respetados y cómo asegurar que cada individuo pese lo mismo. Hoy, las Naciones Unidas están integradas por 192 países; los 42 representados en el G20 significan los dos tercios de la población mundial, de donde, con el principio de una persona un voto, el G20 por sí tendría la mayoría cualificada de dos tercios para imponer cualquier regla y naturalmente la mayoría para tomar todas las decisiones. Los otros 150 países quedarían en situación de observadores, junto con la Santa Sede que ha elegido voluntariamente tal papel. El criterio opuesto, que rige hoy, es el de un estado-un voto.

Por otro lado, siete países constituyen la mayoría absoluta de la población mundial⁵ y con el principio de un ciudadano- un voto, tendrían el poder de imponerle al mundo todas las decisiones ordinarias, con absoluta independencia de la voluntad no solo de los restantes 185 países, sino de la Estados Unidos y la Unión Europea, que juntos representan la mayoría absoluta del Producto Interno Bruto global.

Hasta ahora este dilema ha encontrados dos soluciones. Uno, la forma de integración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde a las potencias más poderosas se le otorgó el derecho de veto, y el retaceo de potestades a la Asamblea General, donde están representados en pie de igualdad todos los estados miembro. El mayor problema desde un ángulo crudo de poder es que la conformación actual corresponde a las relaciones de poder en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y ha quedado obsoleto. Todo intento de reforma, de incorporación de nuevos miembros permanentes del Consejo, ha confrontado a algunos estados poderosos (Alemania, Brasil, India, Japón) con otros no menos poderosos (Argentina, China, España, Italia, Paquistán y otros), ya fuere porque disputan los mismos asientos, ya fuere (caso China) porque no quiere que alguien se siente. La segunda solución encontrada ha sido la preeminencia de los juegos de poder más o menos con las reglas de los últimos casi cuatro siglos: los más poderosos conforman grupos, foros o cumbres, a la usanza de las antiguas conferencias, conciertos o congresos, y allí deciden lo que le imponen al mundo.

⁵ China, India, Indonesia, Brasil, Paquistán, Bangladesh y Nigeria

Parecería que se va conformando una tácita división de tareas. El sistema de Naciones Unidas, con su sistema de un estado-un voto, logra marcar la línea del mundo en derechos humanos, salud, educación, ciencia, cultura, alimentación, agricultura y otras áreas. En cambio, temas cruciales no son decididos en el sistema igualitario entre estados de Naciones Unidas: la paz y la guerra, el ambiente (donde el G8 sigue monopolizando los acuerdos sobre reducción del efecto invernadero), comercio, finanzas, sistemas tributarios y de intercambio de información financiera y fiscal. Allí el sistema de poder lo constituyen estrictamente los poderosos, ya fuere porque operan mediante grupos o foros específicos, ya fuere porque la estructura de los organismos del sistema de Naciones Unidas no cumple el principio de un estado-un voto, como los casos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

4. LOS NUEVOS CONCIERTOS DE PODER

En los pasados tres siglos y medio hubo potencias que en todo momento se sentaban a la mesa en el juego del poder internacional y otras potencias que entraban o salían del juego según las circunstancias o en función de su auge o su decadencia. Hubo conferencias de cuatro asientos y congresos de casi una veintena de estados. Y por supuesto, hubo muchos estados que jamás se sentaron a mesa alguna.

Lo mismo ocurre en la actualidad. Tras la finalización del equilibrio bipolar y en pos de encontrar un nuevo orden mundial por fuera del criterio un estado-un voto, por tanto, por fuera del sistema de Naciones Unidas, surgió un esquema todavía no acabado que en este momento presenta tres grupos: el G8, el G20 y la OCDE.

El G8 comprende los 7 países de mayor PIB de economía de mercado en los momentos finales del esquema bipolar, más el sucesor del antiguo polo adversario, es decir, de la URSS: Rusia. Y hasta pocos años atrás fueron los 8 países mayores en PIB global en dólares internacionales corrientes. El G20 surgió como foro de cooperación formado en 1999 y que en abril de 2009 pasó a ser –en conjunción con OCDE– un centro de decisiones universales en materia financiera y especialmente fiscal. El G20 en realidad se compone de 19 estados como miembros plenos, más un vigésimo miembro en representación de la Unión Europea como conjunto, lo que agrega en realidad otros 23 países, y lleva el total a 42.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es un grupo originariamente selecto, constituido por los países de mayor potencial económico global y per capita, con la finalidad implícita de ser el centro de decisión del mundo desarrollado. Fundado en 1961 por 20 estados, recibió luego 4 incorporaciones por goteo, y a partir del fin de “La Guerra Fría” obtuvo 9 incorporaciones, más 2 en proceso y otros 5 con una relación especial. El total, una vez que se produzca el agregado de estos últimos 7, sería de 40, a lo que cabe agregar 6 miembros de la Unión Europea que están fuera del organismo en lista de espera, lo que terminado el proceso, los miembros acrecerían a 46⁶. Hay algunos indicios de una cierta convergencia entre el G20 y OCDE, que podrían terminar constituyendo un solo grupo, dentro del cual estaría la totalidad de los miembros de la Unión Europea

Es interesante analizar la composición de los tres grupos y su interrelación⁷. El total de miembros del Concierto de Poder en la actualidad es de 48 estados de los 192 miembros de las Naciones Unidas, que corresponden geopolíticamente a:

Unión Europea	27
Europa no UE, sí Schengen	3
Otros de origen europeo*	3
América del Norte sajona	2
Iberoamérica del Norte	1
Sudamérica	3
Africa	1
Arabes	1
Asia Central y Pacífico	5
Oceanía	2

* Israel, Rusia y Turquía

Este conjunto de países representan más del 85% del producto nacional bruto del mundo, el 80% del comercio internacional (incluido el comercio entre los países de la Unión Europea) y los dos tercios de la población mundial.

Como enseña la historia y el estudio de los sistemas políticos, cuando a una mesa se sienta un gran número de comensales, en algún otro lado se forma otra mesa más reducida. De donde, si el G20 o la OCDE, o la fusión de ambas va camino a un número mayor a una veintena, o aún con una veintena,

⁶ Solamente Argentina y Arabia Saudí integran el G20 y no figuran en OCDE ni en la lista de estados con relaciones especiales ni en la lista de espera

⁷ Ver Anexo 1

sobrevivirá un grupo menor de primera fila, con 8, 10 o no más de 12 estados, que será el verdadero centro de concierto global.

5. LOS PROBLEMAS DE LA REPRESENTACIÓN Y DE LOS VALORES HACIA LA OPINION PÚBLICA

La historia enseña que cuando se busca ejercer el liderazgo, los aspirantes a líderes no solo deben exhibir tamaño y fuerza, sino también algún modelo en el que se vean reflejados los candidatos (con o contra su voluntad) a liderados. En el mundo bipolar los Estados Unidos de América no solo ofrecían el principal poder militar y la primera economía del globo, sino también pretendían exhibir un modelo de sociedad que declaraban fundado en la libertad y la democracia; por su parte la Unión Soviética también exhibía un poder militar relativamente equiparable, pero además un modelo de sociedad que declaraba fundado en la igualdad de los seres humanos y la no explotación entre ellos. No importa cuán cierto fuese lo que cada cual hubiese proclamado; lo importante es que exhibiesen esas creencias y los liderados por unos y otros creyesen en las virtudes y el ejemplo de los líderes. Si alguien sigue a otro porque no tiene más remedio, por la imposición de la fuerza (militar, económica, política), no hay liderazgo sino dominación; el débil no es un liderado sino un dominado.

Entonces, los 19 países miembros a título individual del G20, además de poderío económico, demográfico, económico y comercial ¿qué exhiben para obtener el seguimiento del resto del mundo? ¿cómo libran la batalla por la opinión pública mundial, y en particular la de los 150 estados excluidos? La respuesta es:

- La mayoría de esos 19 países está fuera del primer quintil en poder adquisitivo de sus pueblos, medido en PPA según el FMI; y 3 de los 19 en la mitad de menor poder adquisitivo del mundo, en la mitad de mayor pobreza
- 10 de los 19 están fuera del primer quintil en desarrollo humano
- Solo 7 de los 19 países están en el primer quintil de países con mejor Índice de Percepción de Corrupción
- 6 de los restantes 12 países están en la mitad de la tabla de países con mayor percepción de corrupción

Este es un primer problema de uno de los grupos de este nuevo Concierto de Poder: son mucha gente junta, que ese conjunto les da mucho poder económico y comercial, pero en promedio viven mal

y están invadidos por fuerte corrupción (o se percibe una fuerte corrupción). Esta es la primera gran debilidad de este nuevo Concierto de Poder, que exhibe demasiado el tamaño y el poder, lo que no ha funcionado en la historia como buena receta de largo plazo.

El otro problema es que hay países económicamente fuertes de todas las regiones del mundo, pero eso no significa que todos o la mayoría de los países de esas regiones estén representados. Este es un tema que a veces lleva a confusión. Cada uno de los países allí presentes está en defensa de su propio interés nacional. Esto es una realidad, y además nadie es más ético ni menos ético por defender su interés nacional. El tema es si el interés nacional que defiende es el inmediato o el estratégico, y si uno u otro coinciden con el interés de los demás copartícipes de la región, no representados allí.

La experiencia inicial DEL G20 es que no solo no coinciden, sino que inclusive pueden ser opuestos. Más aún, los países allí sentados pueden usar su influencia en esos niveles de elevado poder para lograr objetivos que colidan con los objetivos nacionales de otros países de la región; vale decir, su presencia en el G20 o en la OCDE puede ser, o podría ser, un elemento más de desnivel en su favor en los juegos políticos regionales en detrimento del interés nacional de los estados no representados.

Pero además, varios de los países que han crecido rápidamente en Producto Interno Bruto global y que integran el G20, son países que compiten en el mercado internacional en base a bajos salarios (medido tanto en dólares internacionales corrientes como en poder adquisitivo) y con base niveles de protección social, lo que en otra época se denominaba “dumping social”. Precisamente, entre los elementos de crisis de la Unión Europea y de amenaza a países sudamericanos de fuerte Welfare State como Uruguay o Argentina, es la competencia que las potencias emergentes realizan en base a débiles niveles de salarios y de protección social. Surge pues una nueva contradicción que no es la de países desarrollados versus países emergentes, sino al interior de los países emergentes entre los que desarrollan y fortalecen estados de bienestar y quienes van por caminos menos protectivos.

6. LA CONFORMACIÓN DE UN ESPACIO REGIONAL

Además del papel de la opinión pública y de la construcción de instituciones representativas con la pretensión de alcance universal, un tercer elemento que aflora con fuerza especialmente en los últimos 60 años es el propósito de constitución de bloques de naciones. Cuando se producen determinados procesos en la historia, al cabo del tiempo tienden a verse como inevitables. Eso pasa con la existencia de los estados, con sus límites, con su conformación y hasta con sus alianzas.

Sin embargo, no siempre las cosas son ni obvias ni inevitables. Si hay un caso en el mundo de la falta de obiedad histórica de su destino es la existencia de la República Oriental del Uruguay como entidad política independiente, lo que nadie hubiese podido profetizar ya iniciados los procesos autonomistas o independentistas en América. Es un conjunto de accidentes políticos y de contradicciones de la “raison d’Etat” de varios países lo que lleva a la creación de un estado independiente en ese territorio.

La conformación de bloques de naciones tampoco es el producto de procesos obvios e inevitables. Son el producto de específicos procesos de construcción en determinados periodos, en función de objetivos definidos en los respectivos periodos. Lo que a esta altura parece aceptado en el reordenamiento del mundo es: Uno, que con mayor o menor velocidad se va hacia la conformación de grandes bloques de estados. Dos, que en general esos bloques tienden a buscar continuidad geográfica o al menos armonía geográfica.

Son muchos los países que pueden tener diferentes opciones en la conformación de bloques, muchas de las cuales solo permanecerán abiertas mientras otros de las mismas características también dejen las opciones abiertas. Hay estados como Israel, que es difícil verlo conformar en un plazo mediano un bloque de naciones geográficamente continuo o armónico. Otros tienen diversas opciones; Túnez por ejemplo tiene la posibilidad de participar un bloque árabe, en un bloque de ribereños del Mar Mediterráneo o en un bloque africano. La Unión Europea de hoy contiene países cuya presencia resultaba inimaginable para los pioneros de la unificación del viejo continente, hace casi dos tercios de siglo, donde la distinción entre Europa Occidental y Europa Oriental parecían producto de la naturaleza y de la geología.

Entonces, antes de analizar la conformación de un bloque regional, interesa mucho el saber de qué región se está hablando. Y además para qué. No es lo mismo un proceso que se fije como límite de la integración una zona de libre comercio, que en el otro extremo el que considere que las asociaciones comerciales son un primer paso camino hacia una asociación política, o más explícitamente de algún tipo de confederación de estados de nuevo cuño, como lo ensaya la Unión Europea. Este es un punto de previo y especial pronunciamiento.

Lo claro es que un proceso de unión económica y más aún de unión política, es exclusivo y excluyente de cualquier otro proceso. Se pueden tener tratados de libre comercio por doquier, pero solo puede haber una sola asociación política.

En un principio, los países iberoamericanos del Sur caminaron hacia dos proyectos diferentes y complementarios, por el lado de la asociación andina por un lado y de la asociación del Sur por el otro. Del lado del Sur, el proyecto Mercosur como objetivo estratégico, más allá de algún reverdecer puntual, parece agotado. Lo que se requiere es de respuestas claras sobre efectivamente hacia dónde quieren ir los países sudamericanos, si hacia el fortalecimiento de ambos proyectos o hacia uno abarcativo de ambos. Los dos caminos son válidos, pero para llegar a algún puerto, hay que elegir a cuál se va.

En caso de dar por resuelto este primer punto, aparece otro. Si se va a un proyecto mayor ¿cuál es? Sudamérica o Latinoamérica o Latinoamérica+Caribe. En cada uno de los casos ¿qué es lo que comprende? Y por encima de todo ¿cuáles son las dificultades estructurales para componer un bloque, más allá de las diferencias económicas, que tampoco es un tema menor?

En el plano de los grupos, están abiertos varios caminos: Uno, la asociación de los países sudamericanos (los 10 clásicos más la inclusión histórica y culturalmente no ligados a Sudamérica, como Guyana y Surinam), a través de la todavía naciente y no del todo conformada Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Dos, la conjunción de todos los países latinoamericanos y del Caribe que, y tras conformar un foro en el Grupo de Río, se encuentran en proceso de creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe. Un tercer camino, que históricamente podría haber estado abierto, no lo está políticamente: el que asocia a todos los países de lengua ibérica y conforman la Cumbre Iberoamericana (entre otras cosas ese camino no está abierto, por la pertenencia de España y Portugal a una asociación política excluyente, la Unión Europea)

7. EL TEMA DE LOS LIDERAZGOS COMO DEFINICIÓN INICIAL

Es necesario insistir en la premisa que todo bloque requiere de un liderazgo, individual o colectivo, guste o no. Esta es una enseñanza de la realpolitik. Los liderazgos en los juegos de poder internacional no se eligen libremente, sino que hay un conjunto de países, un puñado de países, en condiciones de liderar. Para poder liderar, un país requiere de algunas condiciones objetivas, esencialmente requiere de fuerza y tamaño. En el plano contemporáneo fuerza quiere decir riqueza, en términos de un gran PIB global y, derivado de la riqueza, alta capacidad comercial o financiera. También requiere de capacidad para liderar, de la tenencia de elencos políticos y diplomáticos capaces de liderar. Y por último y nada menor, requiere de condiciones subjetivas: tener la voluntad de liderar, querer el liderazgo, lo que supone además asumir los costos de un liderazgo. No hay liderazgo sin

voluntad de hacerlo y sin asunción de costos. Va de suyo que voluntad de liderar significa además voluntad de buscar el consenso de los liderados, lo que significa alta capacidad de negociación y persuasión, porque no hay liderazgo sin convocatoria a los liderados, si no, no hay liderazgo sino en todo caso, dominio, que no es lo mismo.

Hoy por hoy, y por un largo plazo, rebajada la Argentina a un segundo nivel en poderío económico, solo cabe un líder político para Sudamérica que lo es Brasil, y esto va más allá de que guste o no que lidere Brasil. Y para Iberoamérica o América Latina en su conjunto, o inclusive para América Latina más Caribe, además de Brasil el otro candidato a un liderazgo es México. Y punto.

Uruguay por su parte es un país cuyo destino en el mundo es muy difícil concebirlo fuera y al margen de algún tipo de asociación o integración con Brasil (también es muy difícil concebirlo sin asociación o integración con Argentina). Fuera de ello, todo lo demás puede considerarse abierto. Pero si el camino de alguien está indisolublemente unido en términos históricos al de otro o al de otros dos, a menos que el uno o los dos sean totalmente irracionales, la decisión final corre por cuenta del más fuerte, más allá de lo que pueda hacer el más débil para influir en la decisión, cabe repetir, en términos históricos.

De lo anterior surge que para Uruguay, pero parecería que para todos los países sudamericanos, es primordial la respuesta de Brasil sobre qué es lo que quiere: cuál es su modelo de integración, cuáles los objetivos, cuál es la delimitación de la región. Y además, nada menor, si tiene voluntad de ejercer el liderazgo. Porque Brasil tiene también la opción, el tamaño y la fuerza, de jugar como un global player individual, y en los últimos tiempos sugiere una preferencia por su papel de global player individual en detrimento de su opción de liderazgo regional.

8. LAS DIFICULTADES EN EL CAMINO DE UN BLOQUE REGIONAL

Antes que nada es necesario precisar que la enumeración de dificultades no es en sí misma una visión negativa a un determinado proceso integrador, sino el tentar un camino de estudio de las dificultades a afrontar, de donde surgirán resultados sobre las mayores o menores posibilidades de éxito, según el tipo de integración y la delimitación de región que se intente.

En el análisis se parte como algo dado que en el reordenamiento del mundo se va hacia la conformación de grandes bloques de estados que tienden a buscar continuidad geográfica. Si esto entra en discusión, lo que es muy válido, entonces habría que hacer otro análisis desde otra perspectiva. Al

menos para Uruguay no parece factible la pertenencia a un bloque sin base regional. Aunque conviene advertir que la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que no es un bloque económico ni político pero pudo haber devenido en ello en algún momento, contiene una región geográfica continua con características geológicas de continente (Sudamérica) más otros dos países de características iberoamericanas pero sin continuidad geográfica, como México y Cuba.

Además de lo geográfico, tiende a señalarse como elementos centrales para la integración de la región la pertenencia a una misma identidad cultural y una comunidad de raíces. Ello no debe ocultar algunos hechos significativos en la conformación cultural, como etapas diferentes de colonización ibérica (desde muy temprana como México o Perú, hasta muy tardía como Uruguay), la magnitud de la población indígena, el nivel alcanzado de civilización por las culturas indígenas en el momento de la conquista, el nivel de simbiosis entre pueblos originarios y conquistadores, el impacto de las migraciones tardías (casos de Argentina, Uruguay y sur de Brasil, con fuertes oleadas europeas básicamente en el último tercio del siglo XIX y el primero del XX) y también el impacto de la migración forzosa y masiva de poblaciones africanas.

Es importante ver las diferencias significativas que surgen entre los países de la región, tomando como tal a efectos operativos a los 19 países iberoamericanos más los 2 no ibéricos de Sudamérica (Guyana y Surinam). Para ello se toman cinco indicadores:

- a) El Barómetro de Durabilidad o Sustentabilidad utilizado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo – IDRC/CRDI – Canadá, conocido como Índice de Prescottt-Allen, que tiene en cuenta condiciones ambientales, de libertad, calidad del gobierno y educación.
- b) El Índice de Democracia de The Economist, que requiere de algunas correcciones metodológicas.
- c) El conocido Índice de Percepción de Corrupción que elabora Transparencia Internacional
- d) El muy utilizado Índice de Desarrollo Humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- e) Las estimaciones de poder adquisitivo per capita en los países en base a un ajuste del Producto Interno Bruto (PBI x PPA), elaborados separadamente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Como forma simple de comparación se realiza el promedio simple (la media aritmética simple) de los deciles de los cinco indicadores. En el caso del PIB x PPA se promedian los datos del Banco Mundial con los del FMI. Y se clasifica a los países en función del decil promedio correspondiente.

Se observa la conformación de cinco categorías de países de la región⁸:

Nivel 1 – Promedio 2° y 3° decil

	BS	ID	CPI	IDH	PPP	med	RANGO	MAX	MIN
Uruguay	1	2	2	4	4	2	3	4	1
Chile	5	2	2	3	3	3	3	5	2
Costa Rica	3	2	3	4	5	3	3	5	2

Nota: al segundo decil pertenece exclusivamente Uruguay; Chile y Costa Rica se ubican en el tercer decil

Nivel 2 – Promedio 4° decil

	BS	ID	CPI	IDH	PPP	med	RANGO	MAX	MIN
Surinam	1	4	4	7	3	4	6	7	1
Panamá	4	3	5	4	4	4	2	5	3
Argentina	3	4	6	4	4	4	3	6	3
Perú	2	5	4	5	5	4	3	5	2

Nivel 3 – Promedio 5° decil

	BS	ID	CPI	IDH	PPP	med	RANGO	MAX	MIN
Brasil	6	3	4	5	5	5	3	6	3
Colombia	5	4	4	5	5	5	1	5	4
Guyana	1	5	7	8	4	5	7	8	1
México	9	4	5	4	3	5	6	9	3
Cuba	5	8	4	4	1	5	7	8	1
R.Dominicana	3	5	6	6	5	5	3	6	3

Nivel 4 – Promedio 6° decil

⁸ Referencias: BS-Barómetro de Sustentabilidad. ID-Índice de Democracia. CPI-Índice de Percepción de Corrupción. IDH-Índice de Desarrollo Humano. PPP-Producto por Poder Adquisitivo

	BS	ID	CPI	IDH	PPP	med	RANGO	MAX	MIN
Ecuador	3	6	9	5	5	6	6	9	3
El Salvador	5	4	5	7	6	6	3	7	4
Venezuela	4	6	9	4	4	6	5	9	4

Nivel 5 – Promedio 7° decil

	BS	ID	CPI	IDH	PPP	med	RANGO	MAX	MIN
Bolivia	3	5	7	8	7	6	5	8	3
Paraguay	6	4	9	7	7	7	5	9	4
Honduras*	6	5	8	8	7	7	3	8	5
Guatemala	9	5	5	8	7	7	4	9	5
Nicaragua	7	5	8	8	8	7	3	8	5

* Honduras corregido el Índice de Democracia con inclusión del golpe de Estado

Algunas conclusiones:

1. Hay fuertes asimetrías, con países en promedio en el 2° o 3° decil (es decir, entre el 20% y el 30% más alto del mundo) y otros en el 7°, es decir, en el 30% más bajo
2. Dentro de cada nivel predomina una cierta homogeneidad de comportamientos, con un rango promedio de 3 deciles de fluctuación respecto a la media
3. En el nivel 2 la mayor heterogeneidad la presenta Surinam y en el nivel 3 Guyana; ambos en el primer decil en el Barómetro de Sustentabilidad y en el 7° (Surinam) y 8° (Guyana) en Desarrollo Humano
4. En el nivel 3 México es muy homogéneo excepto por el bajo nivel de Sustentabilidad (8° decil)
5. Es significativo que no hay correlación entre el IDH y el índice de percepción de corrupción; en general hay mayor correlación entre este índice y el PPP

Diferencias fuertes en materia de democracia, de transparencia, de sustentabilidad aunada a calidad institucional, y de desarrollo humano, aparecen como escollos significativos en un proceso de integración. Estos elementos medidos por los índices referidos son de carácter estructural y, por tanto, su modificación solo es posible en tiempos muy largos, muchos mayores que los que puede insumir la modificación de la paridad de poder adquisitivo.

9. EL CAMINO DE URUGUAY EN LA REGION

La inserción internacional y regional en particular no es un tema menor para Uruguay, ni como gobierno, ni como sistema político, ni como sociedad. Por su tamaño precisamente la inserción internacional aparece como uno de los temas sustanciales para su futuro. Por ello ha sido el país más firmemente partidario y entusiasta de la formación del Mercosur y luego entusiasta defensor de la asociación del Mercosur con la Unión Europea. No lo ha sido por ser más virtuoso que nadie, dado que nadie es más virtuoso por ser integracionista ni menos virtuoso por no serlo, sino que lo ha sido por necesidad.

El sueño del Mercosur no ha sido todo lo idílico deseado y ha generado mucha desilusión. Una comprobación es que la inversión extra regional en Uruguay ha sido consistentemente torpedeada por los dos socios mayores, en diferentes momentos y por distintos procedimientos. Esto –que no tiene connotaciones éticas- quiere decir, en buen romance, que el interés nacional de los socios mayores, en la forma en que lo han visto hasta ahora, tiene puntos de conflicto con el interés nacional del Uruguay, tal cual lo ha visto el Uruguay. Este es un tema que requiere mucha atención, porque los procesos de integración son eficaces cuando se logran compatibilizar los respectivos intereses nacionales, cosa que como lo muestra la Unión Europea, no es tarea sencilla ni fácil de resolver aún en 55 años.

Además de las experiencias negativas y de que, guste o no, el país necesariamente es tomador de decisiones ajenas, seguidor obligado de decisiones tomadas por otro, existe otro problema: Uruguay no tiene claro efectivamente a cuál bloque regional apuesta como objetivo estratégico, a cuál de las diferentes conformaciones de región, si al Cono Sur exclusivamente (parecería que ahora ya no), Sudamérica, a Iberoamérica o a Latinoamérica más Caribe. No solo no lo tiene claro, sino que no lo debate con claridad. Más aún, cuando se abordan los temas, aparecen fuertemente contaminados por elementos ideológicos, políticos y afectivos, y por la asunción de posturas que se consideren “políticamente correctas”, sin un detallado análisis sobre las conveniencias o inconveniencias estratégicas para el país.

ANEXO 1: COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS DEL CONCIERTO DE PODER

Estado	G8	G20	OCDE	Europa
USA	X	X	X	
Canadá	X	X	X	
Japón	X	X	X	
Alemania	X	X	X	UE
Francia	X	X	X	UE
Italia	X	X	X	UE
Reino Unido	X	X	X	UE
Rusia	X	X	EP	
México		X	X	
Argentina		X		
Brasil		X	RE	
Chile			X	
Sudáfrica		X	RE	
Australia		X	X	
Nueva Zelanda			X	
China		X	RE	
Corea (del Sur)		X	X	
India		X	RE	
Indonesia		X	RE	
Arabia Saudí		X		
Israel			X	
Turquía		X	X	
Austria		RUE	X	UE
Bélgica		RUE	X	UE
Bulgaria		RUE	LE	UE
Dinamarca		RUE	X	UE
Checa, Rep.		RUE	X	UE
Chipre		RUE	LE	UE
Eslovaquia		RUE	X	UE
Eslovenia		RUE	X	UE
España		RUE	X	UE
Estonia		RUE	EP	UE
Finlandia		RUE	X	UE
Grecia		RUE	X	UE
Hungría		RUE	X	UE
Irlanda		RUE	X	UE
Letonia		RUE	LE	UE
Lituania		RUE	LE	UE
Luxemburgo		RUE	X	UE
Malta		RUE	LE	UE
Países Bajos		RUE	X	UE
Polonia		RUE	X	UE
Portugal		RUE	X	UE
Rumania		RUE	LE	UE
Suecia		RUE	X	UE
Islandia			X	SCH
Noruega			X	SCH
Suiza			X	SCH

RUE – Sin asiento propio, representado a través de la Unión Europea

EP – En proceso de admisión

RE – Relación especial

LE – Lista de espera

UE – Miembro de la Unión Europea

SCH – Miembro del Espacio Schengen pero no de la Unión Europea

ANEXO 2: BAROMETRO DE SUSTENABILIDAD

Índice de Prescott-Allen

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo – IDRC/CRDI – Canadá

	Puntaje 0-100	Lugar en el mundo en 180 países	Lugar en la macro región*
Uruguay	57	10	1
Guyana	57	10	1
Surinam	55	16	3
Perú	53	20	4
Ecuador	50	41	5
Bolivia	49	49	6
Costa Rica	49	49	6
Argentina	48	55	8
R.Dominicana	48	55	8
Panamá	45	68	10
Venezuela	45	68	10
Chile	43	80	12
Colombia	43	80	12
Cuba	43	80	12
El Salvador	41	90	15
Brasil	40	93	16
Paraguay	40	93	16
Honduras	39	104	18
Nicaragua	39	110	19
Guatemala	34	148	20
México	33	151	21

* Iberoamérica más Guyana y Surinam

ANEXO 3: Índice de Democracia – The Economist - 2008

	Puntaje 0-10	Lugar en el mundo en 167 países	Lugar en la macro región*
Uruguay	8,08	23	1
Costa Rica	8,04	27	2
Chile	7,89	32	3
Panamá	7,48	38	4
Brasil	7,38	41	5
México	6,78	55	6
Argentina	6,63	56	7
Surinam	6,58	59	8
Colombia	6,54	60	9
Paraguay	6,40	66	10
El Salvador	6,40	67	11
Perú	6,31	70	12
R.Dominicana	6,20	73	13
Honduras**	6,18	74	14
Bolivia	6,15	75	15
Guyana	6,12	76	16
Nicaragua	6,07	78	17
Guatemala	6,07	79	18
Ecuador	5,64	88	19
Venezuela	5,34	95	20
Cuba	3,52	125	21

* Iberoamérica más Guyana y Surinam

** No comprende el golpe de Estado en Honduras

ANEXO 4: Corruption Perception Index – Transparency International – 2009

	Puntaje 0-100	Lugar en el mundo en 180 países	Lugar en la macro región*
Chile	25	6,7	1
Uruguay	25	6,7	1
Costa Rica	43	5,3	3
Cuba	61	4,4	4
Brasil	73	3,7	5
Colombia	73	3,7	5
Perú	73	3,7	5
Surinam	73	3,7	5
El Salvador	84	3,4	9
Guatemala	84	3,4	9
Panamá	84	3,4	9
México	89	3,3	12
R.Dominicana	99	3,0	13
Argentina	106	2,9	14
Bolivia	120	2,7	15
Guyana	126	2,6	16
Honduras	130	2,5	17
Nicaragua	130	2,5	17
Ecuador	146	2,2	19
Paraguay	154	2,1	20
Venezuela	162	1,9	21

* Iberoamérica más Guyana y Surinam

ANEXO 5: Índice de Desarrollo Humano – PNUD - 2009

	Puntaje 0-1	Lugar en el mundo en 180 países	Lugar en la macro región*
Chile	0,878	44	1
Argentina	0,866	49	2
Uruguay	0,865	50	3
Cuba	0,863	51	4
México	0,854	53	5
Costa Rica	0,854	54	5
Venezuela	0,844	58	7
Panamá	0,840	60	8
Brasil	0,813	75	9
Colombia	0,807	77	10
Perú	0,806	78	11
Ecuador	0,806	78	11
R.Dominicana	0,777	90	13
Surinam	0,769	97	14
Paraguay	0,761	101	15
El Salvador	0,747	106	16
Honduras	0,732	112	17
Bolivia	0,729	113	18
Guyana	0,729	113	18
Guatemala	0,704	122	20
Nicaragua	0,699	124	21

* Iberoamérica más Guyana y Surinam

ANEXO 6: PIB x PPA x capita – B.Mundial - 2009

	Miles de U\$D	Lugar en el mundo en 167 países	Lugar en la macro región*
Argentina	14,6	50	1
México	14,3	53	2
Chile	14,3	53	2
Uruguay	13,2	58	4
Panamá	13,1	60	5
Venezuela	12,3	66	6
Costa Rica	11,1	70	7
Brasil	10,4	71	8
Colombia	8,9	77	9
Surinam (FMI)	ND	ND	10
Perú	8,6	79	11
R.Dominicana	8,4	81	12
Ecuador	8,3	84	13
El Salvador	6,7	90	14
Guatemala	4,7	103	15
Paraguay	4,5	107	16
Bolivia	4,4	110	17
Honduras	3,8	113	18
Guyana			19
Nicaragua	2,7	122	20
Cuba	ND	ND	ND

* Iberoamérica más Guyana y Surinam

ANEXO 7: PIB x PPA x capita – FMI - 2009

	Miles de U\$D	Lugar en el mundo en 182 países	Lugar en la macro región*
Chile	15,0	53	1
México	14,6	55	2
Argentina	14,4	59	3
Uruguay	13,3	62	4
Venezuela	12,8	65	5
Panamá	11,3	71	6
Costa Rica	10,8	77	7
Brasil	10,3	78	8
Colombia	8,6	84	9
R.Dominicana	8,6	85	10
Surinam	8,3	86	11
Perú	8,2	88	12
Ecuador	7,7	92	13
El Salvador	7,6	94	14
Guatemala	4,9	111	15
Paraguay	4,8	113	16
Bolivia	4,3	117	17
Honduras	4,3	118	18
Guyana	4,1	121	19
Nicaragua	2,7	132	20
Cuba	ND	ND	ND

* Iberoamérica más Guyana y Surinam