

VACILACION ANTE LOS UMBRALES: APUNTA UNA POLITICA EXTERIOR *

ROMEO PEREZ ANTON **

El cambio de gobierno en Uruguay ha acarreado una innegable dinamización de la Cancillería, probablemente como reflejo de una más precisa adopción de metas y procedimientos de acción externa. Si en algún sentido es legítimo afirmar que se perciben señales del surgimiento de una política internacional auténtica (y si en algún punto del futuro próximo se pudiese reconocer nítidamente una política de tal naturaleza), el país no estaría ni más ni menos que respondiendo a los nuevos datos del escenario mundial (1). El artículo que sigue ensaya un análisis de aquellas señales y de esta pauta de interacción, desde la perspectiva que sustenta el vertiginoso, pluridimensional presente que vivimos.

1. El momento internacional

Destacar la fluidez del contexto en que deben trazar sus rumbos las nuevas autoridades uruguayas en materia de relaciones exteriores resulta tan urgente y obligado como

trivial; si se desprendiera de ella, bajo ropajes sencillos o refinados, la apresurada conclusión de que no es aconsejable emprender ambiciosos cursos de actividad bajo tan móviles circunstancias, la trivialidad cerraría su cerco sobre el decisor o sobre el mero intérprete. Dos recaudos metodológicos, que de inmediato exponemos, tienden a examinar la riqueza heurística del presente con menos escepticismo temprano y más inquietud por amplificar la experiencia actual.

1.1. Variantes de Método que se Aplicarán

Todo se mueve, en el sistema internacional de hoy; y en ello residen las dificultades para captar, identificar, formar juicios. A ello, pues, deben atender principalmente los arbitrios metódicos; los procedimientos usuales en los estudios de relaciones internacionales y política exterior deben potenciarse al grado de las exigencias de aquel estado del objeto. Descompongamos la fórmula, con el propósito de relevar mejor los desafíos analíticos, y presentemos de inmediato, luego, los dos recursos mencionados.

Todo: las relaciones capitales, y por consecuencia, las secundarias; pero también las identidades de algunos actores, y por derivación de ese cambio, las demás identidades de los agentes vinculados a los primeros. Los bloques o "campos", junto con los equilibrios bélico-políticos, pero concurrentemente los flujos comerciales y financieros. Las pautas de negociación y el alcance de lo negociado, más también, retroalimentándolo, los presu-

* Este artículo es el producto de una investigación llevada a cabo en el Instituto de Ciencia Política, entre octubre y diciembre de 1989

** Investigador del CLAEH. Profesor de Ciencia Política

1. Creemos que saldría también una antigua deuda consigo mismo, como hemos expresado en el artículo "Hacia una Impostergable Política Exterior" (*Cuadernos del CLAEH*, N° 25; Montevideo, 1983; págs. 3-12).

puestos de defensa con impacto directo en las políticas fiscales y las expectativas de los inversores, empleadores, consumidores, trabajadores, técnicos en muchas especialidades. En concreto, si la Unión Soviética altera la naturaleza de su organización político-ideológica, la identidad de Estados Unidos se modifica (al menos en lo que respecta a las políticas federales y a los pactos de las élites gobernantes con la ciudadanía). Si la relación entre las superpotencias (que quizás dejen pronto de merecer esta designación) se redefine, casi todos los conflictos regionales se replantearán sustancialmente (el del Medio Oriente, el centroamericano, el del África austral, etc.) La distensión europea no refleja esa nueva relación de Washington y Moscú, sin más: proporciona al mismo tiempo un horizonte de ulterior expansión a la economía alemana federal (por la reunificación y por la apertura económica de los países que eran hasta ayer comunistas, en especial la Unión Soviética); quizás también al Japón, de donde se desprende un renovado impulso a los cambios en el comercio internacional y en las inversiones, que están relegando a Estados Unidos, en los medianos plazos.

Se *mueve*: se trata de variaciones tanto cuantitativas como cualitativas, pero también de los regímenes y de las aspiraciones. Todavía más: de los datos (?) geopolíticos, como, entre otros, la unidad de la URSS, la división alemana, el "apartheid" sudafricano. Y aun más: la historia reciente pierde significación (la Revolución Conservadora, la Guerra de las Galaxias, junto con el PCUS y la "construcción del socialismo"), en tanto una historia decimonónica que se creyó definitivamente sepultada (la de las nacionalidades, especialmente en Europa) recobra vigencia (en los ámbitos de lo que fue, y acaso no dejó de ser, el imperio zarista; pero también en los Balcanes y, como reivindicaciones regionalistas crecientes, en la Europa comunitaria). Conviene que todos recuperemos nociones como las de las sucesivas fronteras alemanas, los límites de Rusia o la relación anglo-escoesa (2).

Frente a una fase de tales características,

2. Como un ejemplo de los esfuerzos de comprensión en contextos en que *todo cambia*, véase *Foreign Affairs*, vol. 69, Nº 1; Nueva York, 1990; la entrega se titula "Americana and the World 1989/90".

surge la alternativa de considerarla bien un pasaje, nexo o transición, bien un vuelco, giro o transformación. Si no desaparece, en ninguno de ambos supuestos, la fluidez y todas sus inherentes dificultades, existe en uno y no en el otro la nota de perdurabilidad, la condición de definitivo de lo que el observador percibe. Los pasos o nexos llevan de un orden a otro, pero no pertenecen, en cuanto tales, a ninguno de ellos; en los giros o transformaciones, gran parte de lo novedoso y muchas de las rupturas con el orden que descaece integran las estructuras sustitutivas, abrigando vocación de permanencia.

La indagación es muy diferente según se adopte una calificación o su alternativa. Si entendemos hallarnos ante una transición nos preguntaremos, esencialmente, ¿a qué parece conducir este presente?, ¿qué configuración de él sugiere que es puente a tal estado de cosas? Si creemos, por lo contrario, que la movilidad del todo constituye ya implantación de un sistema cabal, nuestra interrogante irá en el sentido de ¿qué se está desplegando?, ¿cuál es el principio, cuáles las tendencias que pugnan, quiebran, desplazan, prevalecen?, ¿podrán estas tendencias afianzarse y abarcar la generalidad de los elementos, bajo un orden susceptible de estabilizarse? En el primer caso, se escrutará lo móvil como efímero y se procurará hacer hincapié en el *antes* del pasaje, con el propósito de discernir qué *podría* reemplazarlo (en un contexto estructural constante o también modificado). El pasaje mismo interesará entonces como pista o sugerencia, pues la índole del puente o del eslabón, por así decirle, informa acerca de ambas orillas o acerca de lo encadenado. En el segundo caso, se examinará lo móvil como duradero y en él se ha de centrar la atención del intérprete; éste afinará su captación de cuanto surge o adivine y proyectará hacia el futuro, pero sobre todo hacia su propia madurez, cada elemento al que reconozcan trazas de comienzo, de fundamento. Deberá aplicar, sin duda, criterios que le permitan separar aquellas circunstancias que forman parte del nuevo ordenamiento, y están por tanto llamadas a larga vigencia, de aquéllas accesorias o de mera transición; de unas y de otras, en efecto, constará habitualmente cualquier fase, por más fundacional que se revele.

¿Cuál es, en concreto, la naturaleza del momento internacional que tenemos ante nosotros actualmente? ¿Transición o fundación?

Nos inclinamos resueltamente por la fundación, en virtud de:

- a) La caracterización de la fase que experimenta el sistema global y todos los subsistemas en la medida en que de aquél dependen (puesto que también lo influyen, y los signos de estas relaciones ascendentes no coinciden siempre con los del condicionamiento descendente). Se observa una expansión de la democracia formal (libertades y derechos fundamentales, pluralismo y amplia admisión de la incertidumbre política, elecciones, sufragio universal e igualitario) y un retorno a la propiedad privada (no siempre individual) y principalmente al mercado, los precios libre, la competencia. Las economías se abren, disminuyen los controles de los flujos financieros. No se trata de la implantación de un capitalismo neto, por lo contrario, junto con las experiencias de economía planificada ceden los ensayos de ortodoxia (?) liberal-capitalista; un intervencionismo pragmático y moderado prevalece, al menos es lo que luce como susceptible de estabilizarse (3). Numerosos conceptos acreditarán, en lo que resta de este artículo, la caracterización señalada. Si se acepta, echará de verse que consta de procesos normativos, cargados de energético poder de legitimación de gobiernos y movimientos: democracia, propiedad no estatal, apertura económica. Consisten, por otra parte, en ratificación de tropismos que vienen operando de mucho tiempo atrás (especialmente la expansión

3. Especial significación tiene el cotejo de las experiencias británica, por un lado, y de los países comunitarios de la Europa continental; parece claro que las políticas thatcherianas no han resuelto los problemas vinculados a la escasa competitividad de la producción del Reino Unido, al tiempo que dejan un saldo de exasperación de las relaciones económico-sociales. Todo indica que la Comunidad Europea no seguirá a los Conservadores británicos y que el Reino Unido, en cambio, se acercará al pragmatismo que prevalece en Alemania, Francia, Italia y demás países comunitarios.

de las prácticas democráticas formales) o que se levantan como saldo de fracasos que, más y más, parecen definitivos (sobre todo la revalorización del mercado y la sustitución de los planeamientos centralistas por sobrios intervencionismos).

- b) Los contenidos de las identidades de los nuevos actores y los alcances de las negociaciones más avanzadas. Referimos, específicamente, al resurgimiento nacionalista y a los esquemas de integración acelerada; sólo aparentemente antagónicos, no cabe pensarlos como precarios, transaccionales sino como perdurables: las reivindicaciones nacionales, por haber sobrevivido a eclipses represivos y haber demostrado capacidad de reconstitución instantánea que apunta al hecho de estar sofocadas pero no anuladas; las empresas de integración por el éxito que ha coronado algunas (la europea, obviamente) y la necesidad que para otras proyecta la amenaza de marginalidad que pesa sobre los involucrados (las latinoamericanas, por ejemplo).

Esta fluidez fundacional, esta interrupción de rasgos permanentes puede ser, a nuestro juicio, aprehendida y analizada si se aplican concurrentemente los dos temperamentos metodológicos que pasamos a establecer.

1. *El Globalismo*. No significa la atención sistemáticamente prioritaria hacia las configuraciones y los equilibrios de alcance mundial, sino el examen predominante de las estructuras más abarcativas, de los estados más amplios o comprensivos de un agente o los momentos mayormente expandidos de un proceso. Esa mirada tomará en ocasiones la escala planetaria pero otras veces la *globalidad* en que se buscan las conexiones claves sólo revestirá magnitud regional. Lo definitorio de este modo de abordar la indagación reside en la naturaleza permanente, exterior o envolvente y normativa u ordenadora de los rasgos que primeramente se aferran, para desde ellos configurar, interpretar y explicar/prever acerca del conjunto.

Parecerá a primera vista paradójico que busquemos en las líneas exteriores y no en las centrales la aprehensión inicial. Pero es precisamente porque nos encontramos ante una

novedad recién instaurada, y probablemente todavía en fase de despliegue, que la investigación puede llegar a postular como centrales ciertos elementos más no partir de la atribución de centralidad. La inquietud por distinguir las posiciones estructurales hasta identificar el núcleo, el centro puede y debe guiar, desde el principio, la actividad de percepción de evidencia empírica relevante, en el marco de hipótesis bien formuladas; pero si se apresura la caracterización de ese núcleo se corre el riesgo de omitir el registro y análisis de dimensiones del (supuesto) contorno que influirían sobre la configuración general y sobre la estructuración que se entiende discernir. La prioridad metodológica asignada a los elementos del límite o contorno del objeto estudiado garantiza, en buena medida, que la distinción de los rasgos del objeto según centralidad/periferia, condicionantes/condicionados, etc. constituirá un problema, un desafío a resolver y no una apresurada o aun apriorística separación, falsa intelección.

La inclinación metódica que llamamos globalismo se empeñará en trazar nexos causales donde los autorice el flujo de la información que la observación le proporciona y también establecerá, con igual apoyo, vinculaciones normativa, es decir, destacará aquellos componentes del conjunto que reclaman y consiguen erigirse en referencia de otros componentes, en móviles y patrones de conducta, en programas de acción.

Conforme a lo dicho, en el proceso de replanteo de un conflicto regional, como por ejemplo el del África austral, el talante globalista escudriñará, desde el comienzo de la indagación, los comportamientos de todos los sectores de la población en la República Sudafricana y en los Estados vecinos, así como los contenidos de conciencia y las reacciones ante los cambios producidos de todos los actores políticos de la región y de todas las diplomacias que aumen papeles activos (aunque no parezcan importantes) en aquellas sociedades.

2. *El Presentismo Prospectivo*. En el eje de la sucesión de los acontecimientos, esta variante metodológica privilegia el hoy; lo que se actualiza en estricta simultaneidad con la investigación de la escena internacional. Consiste en ahondar lo presente, en procurar

comprenderlo en sus múltiples implicaciones, en oponerle una pregunta tras otra, en afanarse por reconstruir sus articulaciones y su configuración general. Aquí no se pone entre paréntesis o no se acepta como problema la cuestión de la centralidad, en un avance cauteloso hacia ella; por lo contrario, se aventuran hipótesis acerca de los componentes nucleares de las estructuras que se implantan ante nuestros ojos. Si el globalismo es prudente y asume la inserción del momento de hoy en líneas de historia de mediano y largo plazo, el presentismo es aventurado y lo que pone entre paréntesis radica en las interrogantes historiográficas (¿de dónde procede lo actual? ¿dentro de qué procesos?, etc).

La urgencia de profundización del presentismo debe satisfacerse, en nuestra opinión, en términos prospectivos. La pregunta reiterada consiste en: ¿hacia dónde?, ¿Qué se anuncia o resulta pronosticable? Las respuestas requieren y a la vez se hacen posibles porque la variante admite desde muy pronto en la indagación las hipótesis sobre lo nuclear o rector. El futuro de medio y largo plazo se torna discernible, toma figura desde la hondura, desde la densidad de las relaciones que hoy están mostrando transformación. Sin el énfasis prospectivo, el presentismo se perdería en la complejidad de las novedades y en cuestiones sobre acumulación o mutuo refuerzo de los procesos de cambio; la pregunta acerca de qué elementos rigen como centrales a otros se volvería, probablemente, imposible de responder (e imposibilitaría, igualmente, como dijimos, los pronósticos).

La concurrencia del globalismo y el presentismo prospectivo arroja, creemos, una percepción de vectores: líneas de modificaciones con dirección y sentido precisos, que fundan la anticipación y estructuran el presente, de amplio alcance y situados en estratos o sectores diversos del campo de las relaciones internacionales.

1.2. *Los Vectores Discernibles*

Señalaremos de inmediato cuatro dinámicas que cumplen esas exigencias, y que trataremos por efíde como vectores; uno surge del *barrido* globalista del campo: la preeminencia de las relaciones económico-políticas como independientes y definitorias del nuevo sistema; dos surgen de los hallazgos de un

presentismo pronosticador: la declinación de Estados Unidos y las afirmaciones, a su vez en competencia, de Europa occidental y Japón; el cuarto y más enérgico se perfila, al mismo tiempo, por virtud del globalismo y el presentismo prospectivo: los cambios en "el Este", el fin de las que se presentaron como revoluciones socialistas. El orden de la exposición de los vectores será de vigor decreciente (sin olvidar que mencionamos sólo a los dominantes o capitales).

1. *Los cambios en "el Este"*. Sube esta línea de rápida evolución el primer rango porque se inscribe, como en un zigzag en que cobra potencia creciente, en los niveles ideológicos, políticos, económicos y militares. Repercute en todos los ámbitos del sistema y en muchas situaciones nacionales y regionales.

Parece, a esta altura, indudable que la naturaleza de las novedades en Europa oriental y todo el vasto territorio soviético consiste en la cancelación, teñida con los colores del fracaso, de un designio revolucionario inspirado en la búsqueda del socialismo, en términos científicistas, a partir de una legalidad histórica que se suponía cabalmente desentrañada. En torno a este núcleo creció, de 1917 en adelante, un entramado de expectativas, un organismo político de dimensiones planetarias, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Las expectativas de desarrollo y prosperidad, de independencia nacional y hasta de democratización fueron en considerable proporción atraídas, como por influjo magnético, por la experiencia marxista-leninista animada y dirigida férreamente por el carisma rutinizado de los gobernantes de Moscú. En lo que constituyó un éxito limitado a la primera industrialización, pero incapaz de trascender a las relaciones sustentadas en la cibernética, la petroquímica, la aplicación civil de la energía atómica, la Unión Soviética se transformó en superpotencia militar y en integrante de una diarquía mundial, junto al eterno rival y viejo socio de negociaciones cruciales, los Estados Unidos.

Los portadores del carisma del 17 han ido renunciando a todas las tesis del socialismo científicista, acosados por una desconformidad de sus gobernados que se filtra en cada espacio de libre expresión que se abre a éstos.

Los pueblos en que se ensayó esa "construcción del socialismo" no sólo votan, en cuanto pueden, contra los partidos comunistas sino que revelan que poco ha cambiado en sus conciencias, que las convocatorias sofocadas por la verdad oficial de la sociedad sin las contradicciones de clase se expanden con una elasticidad vertiginosa, signo inequívoco de que no estaban absorbidas ni superadas por dicha verdad de Estado. Las aspiraciones democráticas, nacionalistas y de bienestar, cuando no las mareas independentistas y de reafirmación religiosa, patentizan el hecho de que la prolongación de la "construcción del socialismo" es, de mucho tiempo atrás, la superficie de unas dictaduras; patentizan asimismo la paradoja de que ese socialismo resultaba apto para captar expectativas lejanas e incapaz de ganar o mantener adhesiones de quienes lo veían de cerca, de quienes lo vivían.

Moscú está, actualmente, sitiada por las tensiones nacionales, étnicas, sociopolíticas. Sin duda, sólo puede moverse a la defensiva; pero hoy se visualizan nítidamente que su política de agregar concesión a concesión le permite ganar tiempo (que pasa de contarse en años a contarse en meses) pero descubre la extremada inconsistencia del fundamento de su autoridad. Con la elección de Boris Yeltsin (absolutamente confiado en la vigencia que deriva de la negación del "establishment" comunista y de las propias reformas que éste quiere administrar) como Presidente de la Federación Rusa, la rápida sustitución de la clase dirigente soviética se ha hecho inevitable, salvo que se implante una tiranía militar de imposible reconciliación con poblaciones que abrigarían sólo rencor y desaliento.

La apertura económica de la Unión Soviética y los demás países europeos que formaban lo que fue su bloqueo, la instauración en ellos del mercado, la propiedad no estatal y la inversión extranjera determina, entre convulsiones socio-económicas, sin duda, un horizonte de expansión productiva y comercial, sobre el que se han lanzado ya los más dinámicos polos empresariales, de Japón a Estados Unidos, con Alemania y en general Europa occidental en posición probablemente ventajosa. La postración político-social de la Unión Soviética, sumada a un

ostensible fracaso en Afganistán, le quita el carácter de superpotencia; lo que se expresa en políticas de negociación y desarme sólo comprensibles como derivación de su debilidad, de una *retaguardia* amenazante para sus propios ejércitos. De allí se desprende una distensión mundial inequívoca, la pérdida de apoyo de muchas fuerzas insurreccionales, nuevos datos en varios escenarios regionales conflictivos. Y menos claramente, pero susceptible de identificarse en algunos efectos que luego señalaremos, la disolución de la diarquía, no para erigir a Estados Unidos en gobernante del mundo sino para dar cabida a una estructuración multipolar de las relaciones políticas y económicas de alcance planetario. La anulación, por último, del magnetismo soviético respecto de los proyectos de desarrollo, liberación, cambio social corrobora esa multipolaridad, en el plano de la conciencia, y arrastra consigo la crítica de la democracia formal como vacía y vinculada a la mejor realización de los intereses de algunas clases dominantes, en especial de la burguesía. Sin la presión de esa crítica, el ideal democrático aflora mucho más expandido que en 1917, pero también que en los años 30 en que se preparó el estallido de la Segunda Guerra (4).

2. *La declinación de Estados Unidos.* Tenemos conciencia de que este segundo vector es polémico en su propia descripción. La hegemonía estadounidense y su dudosa recomposición reaganiana dividen a los analistas, y aparecen y desaparecen en las propias opiniones de los norteamericanos (5). Pero

4. La base informativa de la interpretación de este primer vector resulta imposible de citar, por su amplitud; es, como contrapartida, fácilmente accesible en la prensa diaria y semanal, en las revistas de análisis y en publicaciones académicas. Para la perspectiva latinoamericana de los cambios en "el Este", se recomienda especialmente los anuarios del Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) correspondientes a 1989, así como "A la Espera de una Nueva Etapa (Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1988-1989)", compilado por Heraldo Muñoz; Editorial Nueva Sociedad - Prospel, Caracas, 1989 (en especial, la sección II).

5. Las opiniones tienden, sin embargo, a concentrarse en la aseveración de la paulatina declinación de la

no se justificaría suspender el juicio al respecto, si se procura hacer presentismo prospectivo: uno sería el sistema global con hegemonía de Estados Unidos y otro muy distinto sin ella.

Nos inclinamos, en una perspectiva sintética del momento internacional global, por indicar la existencia de una persistente declinación de la superpotencia americana. Un complejo de causas estructurales, económicas y político-militares, la explica.

Entre las causas económicas, destacamos: la pérdida de competitividad internacional de una industria diseñada con la rigidez de la producción en serie y a gran escala; en segundo término, la postergación de un ajuste fiscal que revela la dificultad de lograr con-

supremacía estadounidense, supremacía que ha sido anulada en varios aspectos importantes. Véase, en tal sentido, un incisivo análisis de Shafiqul Islam (*Foreign Affairs*, citado, págs. 172-182). El artículo, titulado "Capitalism in conflict", respalda algunos otros contenidos de la visión del momento internacional que aquí ofrecemos. Transcribimos sus primeros párrafos.

"Future historians may choose 1989 as the year the cold war between capitalism and communism ended and a new conflict began within capitalism. The may argue that it was in 1989 that America and the West turned from containing the Soviet Union to containing Japan. The new conflict arises three historic shifts that shaken the foundations of the postwar world: America's relative economic decline, the rising economic power of Japan, and the decline of the West's old common enemy of communism. Indeed, it is the dissolution of this threat that is sowing the seeds of a capitalist cold war."

"If the old cold war was a competition driven by the race for military superiority, the quest for economic and technological domination will propel the new competition. The meteoric rise of Japan has made America increasingly insecure. What drives America to contain Japan, however, is not so much Japan's economic ascendancy, but the failure of American leadership, which feeds national insecurity and xenophobia" (loc. cit., pág. 172). Como se verá, pensamos por nuestra parte que la declinación de Estados Unidos no es sólo económica; pero nos parece trascendente la acotación de Shafiqul Islam acerca de los diferentes contenidos de la competición vinculada a la guerra fría y la nueva competición (a la que, como hemos señalado, no consideramos empero un conflicto en el seno del *capitalismo*, sino de una formación compleja estructurada por los principios del capitalismo, de la economía de mercado y de la democracia política y social).

sensu para aplicarlo y el recelo ante los impactos que produciría sobre algunas industrias y sobre el empleo (en particular, la reducción de las compras del Pentágono).

Entre las causas político-militares, nos parecen las de mayor peso: la relativa inutilidad que la distensión arrojó sobre el "escudo" nuclear norteamericano de la Europa occidental y Japón; la dilución del prestigio de única democracia a la vez estable y poderosa con que emergió Estados Unidos de la Segunda Guerra Mundial, en la medida en que hoy en día varios países europeos y el propio Japón exhiben una convivencia aceptablemente democrática junto con robustez económica y, en los casos de Francia y el Reino Unido, capacidad de disuasión de ataques que no sean nucleares y masivos. La cancelación de la diarquía mencionada constituye un refuerzo de estos factores político-militares de la declinación y pérdida de responsabilidades que afectan a la superpotencia americana.

Estos fenómenos, vistos como un vector, redundan en un ensanchamiento del margen de las negociaciones entre los grandes Estados y un correlativo estrechamiento de la exteriorización, rectora, de la sociedad norteamericana. En otras palabras, la opinión pública estadounidense, en la época de la hegemonía, influía directamente el ambiente global y sostenía sin más políticas de vastas alianzas (como la OTAN o la que libró la Guerra de Corea bajo la bandera de las Naciones Unidas). La rectoría estadounidense traducida en acción internacional equilibrios y decisiones del sistema político de la superpotencia; algo análogo ocurría en el campo soviético. Aunque eso estaba hace tiempo en desaparición, sólo ahora, tras la configuración de estos dos primeros vectores, asistimos al comienzo de una nítida multipolaridad, ya que no es pronosticable que ningún Estado pueda exteriorizar sus tendencias como lo hicieron Estados Unidos e inclusive la Unión Soviética.

En lo militar, la concurrencia de estos dos vectores llevará, probablemente, a la sustitución de las hipótesis de conflictos globales por las de contiendas regionales. Aun si se disipara la distensión, la inexistencia de superpoderes aptos para combatir prácticamente solos mediante arsenales de capacidad destructora mundial relegaría las peores

hipótesis bélicas; ello, al menos si se confirma la fuerte propensión actual de Washington y Moscú a destruir parcialmente (o dejar caer en la obsolescencia) las armas nucleares estratégicas que actualmente agobian sus presupuestos, aunque al mismo tiempo sostengan en grado apreciable la actividad de industrias hartas evolucionadas.

3. *Las competitivas afirmaciones de Europa y Japón.* Apuntados los procesos de disminución de posibilidades hegemónicas, cobran visibilidad los ascensos o afirmaciones. Y sólo entonces la cobran porque, si se admite este modo de expresión, mientras las menguas son "enérgicas" los incrementos son "débiles": las potencias que se levantan a funciones de alcance global ni sustituyen a los superpoderes en cuanto tales, ni los desplazan de la primacía mundial de nueva índole (sino que se agregan a ellos, trazando un orden de cuatro polos), ni fundan en el complejo de ventajas que tuvieron Moscú y Washington la jerarquía que adquieren. Japón y la Europa occidental (encabezada a su vez por la Alemania reunificada) se afianzan en sus recursos económicos y financieros y escasamente en su potencial bélico (sólo disuasivo, con la eficacia regional que señalábamos, en el caso de Europa; aun menor en el caso de los nipones). La bipolaridad representaba una estructuración militar-económica (en orden de generación: lo militar llevaba a lo económico, más claro en relación a la Unión Soviética pero perceptible en las relaciones dentro de la Alianza Atlántica desde 1971, año de la declaración de la inconvertibilidad del dólar); la multipolaridad se instaura en cambio como económico-política, prevaleciendo paulatinamente sobre los balances militares que aún son bipolares, pese a que los marca ya el abrumador desequilibrio en favor de Estados Unidos.

Las afirmaciones de Europa y Japón deben calificarse de competitivas, en términos de los recursos económicos en que se apoyan, no sólo porque estos recursos parecen consistir esencialmente en ventajas de sus respectivas ofertas en mercados de bienes y servicios (más que en sus dotaciones de factores o en alguna calidad de emisores de una moneda mundial, como sucedía con Estados Unidos) sino también porque debe preverse que estos

dos protagonistas continuarán compitiendo durante largo tiempo, que no se sacarán ventajas que quiten al otro la condición de polo del orden global, ni se unificarán para subir al rango de superpotencia (económica). La multipolaridad ha venido para permanecer por décadas, según este vector.

¿A qué referimos, concretamente, cuando mencionamos a Europa occidental? La respuesta, obvia un par de años atrás, ofrece hoy una clara incerteza, valga la paradoja. No obstante haber sido recientemente reafirmada, la Comunidad Europea y el compromiso de completa unidad desde el 1º de enero de 1993 están en inevitable revisión como consecuencia de los cambios en el Este del viejo continente. No se trata exclusivamente de la absorción de la República Democrática Alemana por Alemania Federal (lo que de por sí introduce un desequilibrio que trastorna los pactos básicos de la Comunidad); inciden asimismo las innegables vocaciones de integración a la Comunidad de Checoslovaquia, Hungría y Polonia, al menos. ¿Qué sentido tendría mantener como frontera de la Europa unida la vieja línea divisoria de los bloques político-militares que ya no existen, máxime si esa línea acaba de quebrarse para la República Democrática Alemana? La ampliación de la Comunidad a Checoslovaquia, Polonia y Hungría implica, sin duda, la integración a aquélla de Austria, cuya neutralidad se vincula, por otra parte, al orden bipolar permitido y al desenlace de la Segunda Guerra Mundial, no olvidable pero tampoco determinante actualmente. Pensamos que lo pronosticable, respecto del actor europeo, radica en una Comunidad considerablemente extendida (mediante por lo menos las incorporaciones de los países nombrados) y lentamente renegociada por todos sus partícipes en razón de la preponderancia interna de Alemania.

La fuerza de este tercer vector sugiere un sistema global más económico, menos ideológico y político (de donde dimanarían consecuencias que no sólo significan ventajas en comparación con la diarquía). Pero insinúa asimismo una dinámica muy distinta a las conocidas desde la posguerra: muchos intercambios imprescindibles para una actividad económica a la altura de las posibilidades de la ciencia y la técnica contemporáneas tienden a concentrarse en las áreas desarrolladas,

por una parte, en tanto, por otra, la Unión Soviética y en general la Europa que fue del socialismo real se abren a nuevas relaciones con Europa occidental, Japón y Estados Unidos.

Acaso puedan pasar a constituir la periferia de un espacio homogéneo, multicéntrico y competitivo (con lo que América Latina, África y gran parte de Asia quedarían aun más relegadas), pero acaso algunos de esos países se vayan convirtiendo en horizonte de expansión del sistema, es decir, vayan alcanzando las estructuras más modernas y eficientes. China depara una incógnita de enorme repercusión; pero esas son sus alternativas.

4. *Un sistema laxo pero dramático.* El carácter multipolar, económico y competitivo (fundado en relaciones de mercado) del sistema internacional que se establece hoy en día, sumado a los cambios científicos y técnicos que posibilitan la escala pequeña y mediana de producción y han incrementado la precariedad de las acumulaciones, cuaja en una impulsión sostenida hacia nuevas pautas de relaciones económicas, políticas, militares. No se advierte cabida para los rígidos disciplinamientos (vale decir, para los bloques), aunque podrían multiplicarse los acuerdos comerciales y de inversiones, que diferencien el espacio homogéneo en lo político y militar. De todos modos, las zonas de comercio preferencial no mantendrán, si las negociaciones encaminadas a la reducción del proteccionismo se coronan con algún éxito, que parece probable, el aislacionismo de la Comunidad Europea actual o del Japón. Es posible que esas zonas admitan incorporaciones o adhesiones más o menos completas o rigurosas.

Esa flexibilidad podría coexistir, sin embargo, con exclusiones o marginalidad económica y política, de donde surge el rasgo de dramatismo que asignamos, con proyección vectorial, al sistema en su configuración más general y permanente. Ni las materias primas necesarias ni la condición de mercados de exportación o de inversión garantizan, en el presente y en el futuro que esbozan los análisis más consistente, un mínimo de participación económico-financiera a los distintos países. Quizás las consecuencias sociales del marginamiento o unas pocas cualidades estratégicas contrarresten, en algunos casos,

ese riesgo; pero parece aconsejable no confiar en estas razones de asimilación, que los protagonistas del nuevo orden podrían desestimar más allá de todos los precedentes. Accesible pero dramático, el orden multicéntrico brinda más oportunidades a los esfuerzos de autoinserción. La cooptación mayestática, imperial de las superpotencias insinúa ceder por completo ante las razones de los mercados, ante unas condiciones *burguesas* de participación. El mercado, empero, puede mostrarse tan insensible al que no encuentran compradores para sus productos como no se mostraría el más egoísta de los rectores ideológico-políticos.

2. ¿Una verdadera política exterior?

Procuramos de aquí en adelante indagar sobre si el dinamismo que se advierte en la Cancillería desde la instalación del nuevo gobierno uruguayo descansa en una ulterior categoricidad de propósitos y procedimientos; el supuesto de la averiguación consiste, precisamente, en la existencia de ese sustento, en la significación de la actividad incrementada. Pero el propio supuesto podría caer si la búsqueda de tal política resultaran rotundamente frustránea.

2.1. La "Política de Estado" y el Riesgo del Concordismo

Se ha vuelto usual, en los últimos años, señalar entre nosotros la conveniencia de definir políticas de Estado, vale decir, programas que por reflejar acuerdos de varios partidos superen la duración de una administración determinada. Se busca mantener los designios y los instrumentos en los largos plazos, pues se confía en que en ellos se podrá conseguir mucho de lo que el país ha perseguido sin éxito en las últimas décadas: la inversión externa, los mercados rentables y seguros, la complementación y la integración económicas con los vecinos, la preservación y explotación de la pesca y otros recursos naturales compartibles. La exterior sería la primera de esas políticas en Uruguay.

En la vocación de firmeza de las políticas de Estado se aloja, obviamente, un doble peligro de vaciedad o formalismo y de rigidez: la durabilidad, en que se señalan tan valiosas posibilidades, puede inducir acuerdos muy formales, robustecer la pensión

juridicista de la acción externa uruguaya y dejar sencillamente fuera de la política exterior los asuntos más polémicos (que sin embargo suelen tener trascendencia). Y complementariamente, los consensos logrados, más o menos sustantivos, tenderán a prolongarse, inclusive más allá de su eficacia comprobable; porque el concepto de políticas de Estado ha atribuido, sin mayor crítica, positividad a la prolongación de las pautas y porque, conforme a ese concepto, un acuerdo sólo debe ser sustituido por otro acuerdo interpartidario, lo que resultará menos sencillo cuanto menos trivial se revele el segundo.

La evaluación de esta preferencia por las políticas de Estado depende en cierta medida de la consideración de cuáles son sus alternativas, qué otro tipo de política cabe adoptar. Una alternativa consiste en las políticas estrechamente partidistas, sectarias, elaboradas en conciliábulos interiores de la corriente en el gobierno. Pero una segunda alternativa radica en la determinación de la política desde alguna tradición o postura partidaria (que será normalmente la del movimiento ganador de las elecciones) pero en diálogo con todos los demás enfoques y acumulaciones similares. La política no descansa en el acuerdo sino en una posición densa, particular pero sometida a ajuste y aun a cierta negociación que no la desvirtúe.

No advertimos razones para inclinarse, en abstracto, por una política de Estado o por la segunda de sus alternativas, que podríamos denominar política particular. Si desestimamos *a priori* las políticas partidistas. La Continuidad de las políticas de Estado espera demasiado de una cualidad formal y presenta inconvenientes de rigidez y vacuidad que crecen en escenarios que sólo el presentismo prospectivo permite asumir. En ocasiones, sin embargo, sólo el acuerdo tendrá la capacidad de perfeccionar y ejecutar una verdadera política (exterior, por ejemplo). Si no ocurre eso, las políticas particulares ofrecen las ventajas de la adaptabilidad, de fluir con versatilidad superior, y de someterse, con los partidos que las elaboran y aplican, a los controles electorales.

La primera administración democrática postuló como de Estado a su política exterior; el hecho de que su primer Canciller, Enrique Iglesias, fuera un independiente, al que se

atribuye filiación nacionalista, y una figura aceptable para todo el espectro partidario, favoreció sin duda aquella calificación para una gestión que en rigor sólo introdujo ajustes a las orientaciones que prevalecían de larga data (6). El acuerdo interpartidario en que se basaba dicha política no fue explícito, tampoco preciso y acaso se fue configurando *sobre la marcha*.

¿Es una política de Estado la política exterior que ensaya la segunda administración democrática?

Si bien, notoriamente, respalda al Poder Ejecutivo un entendimiento de todas las fracciones blancas y tres de las cuatro del Partido Colorado, el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores es uno de los cuatro que reservó el Presidente Lacalle para el Herrerismo y probablemente su área de competencia haya permanecido ajena a las negociaciones previas a la formación de la Coincidencia Nacional. Ello se desprende, al menos, de definiciones que ya en enero de 1990, bastante antes de la culminación de esas negociaciones, hacía públicas el entonces futuro Canciller (7). La influencia del sector herrerista en la política internacional de la nueva administración pu-

do operar, en tal contexto, en el sentido de un desplazamiento hacia una política particular y no de Estado. La plataforma electoral de la fórmula Lacalle-Aguirre, por otra parte, no preconizaba una política exterior de Estado, aunque tampoco la rechazaba (8).

El "Programa Unico de Gobierno del Partido Nacional" (de agosto de 1988), cuyo capítulo internacional es bastante más extenso que el de la plataforma de las candidaturas triunfadoras (9), se aproxima a la defensa de una política externa de Estado, aunque sin emplear esa designación: "El Partido Nacional entiende que una política exterior auténticamente nacional sólo podrá asentar su legitimidad y *garantizar su permanencia* sobre la base de los amplios *consensos suprapartidarios* que logre concitar en su torno" (subrayados nuestros).

En declaraciones de prensa vertidas al término de una reunión con la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, el Ministro de Relaciones Exteriores, Héctor Gros Espiell, manifestaba inequívocamente, en marzo, su propósito de dirigir la ejecución de una política exterior de Estado. Dijo en esa ocasión que hubo coincidencia entre los asistentes a la reunión indicada "en la *necesidad de continuar y acentuar una política exterior de Estado, no una política exterior partidaria*, basada en el consenso de *todos los partidos políticos*" (10). Los subrayados son nuestros.

Si no cabe, frente a tales expresiones, dudar acerca de las intenciones de tan directos responsables de la gestión gubernamental internacional, puede el analista interrogarse sobre los resultados, sobre los desenlaces de la interacción, en los vericuetos de los procesos de toma de decisiones que el sistema multipartidario uruguayo instaura. Y en esa perspectiva, existen dos razones para sospechar que de una política exterior aceptada como de Estado tras su elaboración hemos pasado a

6. Cfr. Romeo Pérez Antón y Carlos A. Luján, "Uruguay: Ajustes más que Cambio"; en Varios Autores, *Democracia y Política Exterior*, CEDEAL, Madrid, 1990. Y también: Carlos A. Luján, *Cambio de Régimen y Política Internacional. El Caso Uruguayo* (tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires, mayo de 1990, inédita) y *Redemocratización y Política Exterior en el Uruguay* (ponencia presentada al seminario "Redemocratización y Política Exterior en América Latina. Los Casos de Argentina, Brasil y Uruguay"; Fortín de Santa Rosa, Uruguay, marzo de 1990; inédita); Lincoln J. Bizzozero, "Toma de Decisiones en Política Exterior Uruguaya. El Caso de las dos Chinas", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 48, Montevideo, 1988; "Cambio de Régimen y Relaciones Económicas Externas en Uruguay" (Montevideo, CLAEH, 1989, inédito); "Cambio de Régimen y Deuda Externa. El Caso Uruguayo" (ponencia presentada al seminario indicado en esta misma nota; inédita). Puede consultarse asimismo, Romeo Pérez Antón y Lincoln J. Bizzozero, "A Política Internacional do Uruguai na Democratização", en *Contexto Internacional*, Nos. 4/5, Instituto de Relações Internacionais, Pontificia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1987.

7. Véase el semanario "La Democracia", de Montevideo; Nº 341, del 19 de enero de 1990; pág. 6.

8. "La Respuesta Nacional" (setiembre de 1989); sección titulada "En el Campo de la Política Exterior".

9. Fue publicado en el diario "El País", de Montevideo, el 24 de agosto de 1988; véase la sección IV, titulada "Política Internacional"; pág. 7 de la Edición Especial.

10. Cfr. el semanario "La Democracia", del 23 de marzo de 1990; pág. 10.

una política particular que parece gozar de un respaldo omnipartidario tan difuso y posterior como el de aquélla. Un acuerdo débil, como el que sustentaba la política de Estado, no tiene virtud de rectificación ni de impulsión como las que requerirían las novedades que especificaremos, en primer término. Y en segundo lugar, de surgir de una elaboración interpartidaria, esos cambios habrían deparado una actividad de consulta, deliberación, transacción que no ha sido percibida ni reivindicada por nadie. En todo caso, ¿qué novedades abonan la sospecha referida?

2.2. Una Disposición a Sumar Iniciativas

El carácter común a las modificaciones que dan cuenta del dinamismo señalado es el de una propensión a actuar que se sitúa por encima de los precedentes. Creemos imprescindible desentrañar las implicaciones de la locución 'propensión a actuar' que hemos utilizado

En relación con su primer componente, *propensión*, se quiere aludir a una voluntad, a una determinación primaria, que todavía no se ha desenvuelto en un designio cabal, hecho de un curso de acción preciso y una decisión tomada a su respecto. En el plano aún de las actitudes, el dinamismo del Ministerio especializado y su intensa actividad conjunta y recíproca con la Presidencia (no necesariamente armónica) insinúan la preparación de un efecto de política orientado al escenario mundial. No se trata, por lo que advertimos, de exageración de las propias posibilidades (y responsabilidades); inclusive aparece con nitidez la preferencia por los ámbitos subregionales o por las de mercaderías con naciones del Medio Oriente. Se trata, en cambio, de incrementar la agilidad, la prontitud de respuesta, la aptitud de tenacidad, la información de fuentes propias, selectivamente pero sin regionalismo apriorístico.

El segundo término, *actuar*, apunta su referencia a una clase de gestión política y diplomática: la caracterizada por la suma o, más precisamente, conjunción de iniciativas, de movimientos iniciados por un sujeto, el Uruguay en este caso. Ello supone, a su vez, tres elementos adicionales: a) la adopción de un criterio para seleccionar y compatibilizar las iniciativas que se intente o de un sustento común a todas ellas, mediante un análisis más

hondo o más desarrollado de las situaciones a enfrentar y de los objetivos a perseguir; b) la aceptación de riesgos mayores, el aumento de la distancia que se establece entre el mejor y el peor de los resultados susceptibles de esperarse (se admite generalizadamente que la tesitura activista, la puesta "a la ofensiva" eleva los riesgos, así definidos; igualmente opera la asunción de metas más valiosas o arduas); c) la confianza en la acumulación de propuestas, sugerencias, diálogos e inclusive desafíos y rupturas (bajo alguna previsión racional, alguna calculabilidad y cierto margen de control, pues de lo contrario esa confianza se asimilaría a un activismo censurable y hasta el aventurerismo).

¿Dónde puede captarse, concretamente, esa propensión a actuar? Para procurar seriamente eludir la mera intuición, seguiremos un procedimiento comparativo: cotejaremos las gestiones efectivas que haya iniciado la actual administración en el terreno de la política externa con las que siguió (hasta los diversos grados de avance alcanzados, discriminándolos) la administración anterior, el primer gobierno tras la redemocratización. Y nos valdremos para establecer el desempeño del período de Sanguinetti de un análisis que recientemente hicimos, en colaboración con Carlos Luján (11).

Ese análisis, a su vez, se ceñía a una agenda de la política exterior del país, válida para un plazo de veinte o treinta años. Sobre los puntos de esa agenda, se evaluaba el margen de novedad introducido por la democratización (vale decir, por el primer gobierno postdictatorial); a esa parte del texto citado, en la que el esfuerzo de identificar y calibrar se intensificaba, referiremos en particular (12).

1. *Un vuelco integracionista subregional*. La administración Sanguinetti adhirió el ambicioso designio integrador que aplican Argentina y Brasil desde 1986. Ello hubiera significado un cambio en la política internacional del Uruguay si no lo rebajara al grado

11. "Uruguay: Ajuste más que Cambio", en *Democracia y Política Exterior*, ya citado.

12. También se vale de esa misma agenda, y la justifica con consideraciones adicionales, Carlos A. Luján, en *Cambio de Régimen y Política Internacional. El Caso Uruguayo*, ya citado.

de mero ajuste la reticencia de la participación uruguaya en ese proceso (13).

La actual administración ha ratificado el integracionismo en la subregión, pero se muestra interesada en sustituir el bilateralismo que de hecho observa la negociación (los dos grandes países preparan excluyentemente todas las decisiones importantes, lo que resultó siempre asequible a la observación crítica). De ello han derivado en julio de 1990 algunos roces con la cancillería argentina que la prensa de Montevideo ha divulgado. No corresponde profundizar aquí en los motivos de las distintas partes; basta subrayar cómo se manifiesta en este punto la propensión a actuar: se busca reformular una relación antes aceptada, se aceptan riesgos mayores. Pocas dudas caben, actualmente, acerca de que Uruguay empeña una participación secundaria en el esquema con la expectativa de acceder a una negociación auténtica, aunque no se produjera en un inimaginable pie de igualdad (14).

2. La relación con Estados Unidos. Tres acciones redefinieron este vínculo durante el primer gobierno tras la redemocratización: la promoción e incorporación por parte uruguaya al Grupo de Apoyo a Contadora, las posturas de Uruguay en la Conferencia del GATT en Punta del Este y el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China (15).

En el estudio citado, estimamos que, en

13. Cf. Miguel Kaplan, *Integración Regional: un Camino Posible*, FESUR, Montevideo, 1989.

14. Escrito lo anterior, el reclamo uruguayo se hizo público y constituyó uno de los temas tratados en la reunión de cancilleres de la subregión que tuvo lugar en Brasil, a principios de agosto. Según se ha informado (véase la prensa rioplatense del 4 de agosto y días siguientes), Argentina y Brasil accedieron a las aspiraciones de plena participación en la conducción del proceso planteadas por el gobierno de Montevideo. El comunicado oficial y algunos aspectos de las declaraciones posteriores a la reunión dejan, no obstante, algunas reservas en el observador; lo que no impide reconocer un mejoramiento de la posición del Uruguay en el esquema integrador.

15. Cfr. Carlos A. Luján, "La Conferencia del GATT. Los Actores y sus Máscaras", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 39, Montevideo, 1986; y Lincoln J. Bizzozero, "Toma de Decisiones en Política Exterior Uruguaya. El Caso de las dos Chinas", ya citado.

conjunto, esas tres conductas determinaron un ajuste del tradicional pronorteamericanismo uruguayo. En lo que lleva la administración Lacalle, se registran novedades en el ámbito del Grupo de los Ocho (la fusión de los de Contadora y de Apoyo), con aparente toma de la iniciativa por parte de las autoridades uruguayas. Muy tempranamente, en efecto, la segunda administración tras la redemocratización, mediante declaraciones del recién investido Presidente Lacalle, proclamó el fin del Grupo de los Ocho, por el cambio de las circunstancias que propiciaron su creación. El Ministro de Relaciones Exteriores Gros Espiell expresaba, el 10 de marzo, que el Grupo debía ser reanalizado tanto en su naturaleza como en sus objetivos y en su número de integrantes (16). Era difícil, a esa altura, discernir la inspiración de esa actitud del gobierno uruguayo y su impacto sobre la pauta de relaciones con Estados Unidos. Algunos hechos posteriores, no obstante, insinúan que también en esta área la propensión a actuar redundaba en una participación diferente. Uruguay tomó parte de la reunión de cancilleres del Grupo de los Ocho, en México, a fines de ese mismo mes de marzo. Rebautizado como Grupo de Río, pero con igual composición, el núcleo reafirmó el propósito de perseverar en la concertación política. Queda la sensación de que entre esa ratificación y el nuevo nombre se configuró un intercambio de concesiones. El Grupo emitió una declaración significativa sobre asuntos delicados, en la que no se advierten atenuaciones de la disposición a enjuiciar con cierto vigor la política de Washington, cuando se considera justificado (17).

El Presidente Lacalle asistió a la XX Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Asunción, y su discurso sonó particularmente enfático respecto del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), al que reputó correspondiente a un escenario mundial ya inexistente. Parece haber encabezado, asimismo, Lacalle la reacción latinoamericana a la Iniciativa para las Américas del Presidente

16. Véase el diario "El País", de Montevideo, del 10 de marzo de 1990; pág. 8.

17. Véase el diario "El País", de Montevideo, del 31 de marzo de 1990; pág. 11.

Bush; fue aquel, por ejemplo, quien adelantó una manifestación de beneplácito ante la Iniciativa (en actitud de "tomar la palabra", dejar a alguien comprometido por sus dichos) y sugerir que ALADI respondiera corporativamente.

3. La cordialidad distante de la Comunidad Europea. Se establece en el referido análisis de la política externa del primer gobierno tras la redemocratización que Uruguay logró, por el propio hecho de remover el régimen autoritario, una "normalización" del vínculo con las naciones de la Comunidad Europea y, en general, con la Europa democrática. Pero que no consiguió satisfacer sus expectativas de extender al campo económico la buena voluntad política, en términos de comercio, inversiones o apoyo para la renegociación del endeudamiento. Un ajuste, se estimaba, no un auténtico cambio.

No advertimos que la actual administración acumule iniciativas a fin de intensificar los intercambios comerciales o financieros con la próspera Comunidad, fuera de aquéllas de alcance global.

4. Relaciones con los países de Europa Oriental. Esta área ofrecía un cambio en el cotejo de las tesituras del régimen militar y de la primera administración constitucional: se pasaba de una anacrónica voluntad de profundización de la lucha Este-Oeste a un pragmatismo imbuido en inquietud de expansión comercial. Tal pragmatismo comprendía también a China Popular y Cuba.

Esta directiva de la diplomacia respecto de la Unión Soviética y los países eurorientales se mantiene; en presencia de los rapidísimos cambios en esa región, casi no sería posible imaginar otra política. Es perceptible, empero, el afán de la cancillería montevideana por aprovechar todas las oportunidades que las mutaciones de esas sociedades abren para la ampliación de nuestras exportaciones. Recuérdese que el propio Ministro Gros Espiell viajó a la zona, en los primeros meses de su gestión, y se reunió allí con los embajadores uruguayos ante los gobiernos de lo que fue el bloque soviético. Se ha recibido ya, concurrentemente, la visita del Ministro de asuntos exteriores de Checoslovaquia.

Respecto de China y Cuba, no ha tomado el actual gobierno medidas comparables a la

instauración de vínculos diplomáticos, resuelta por su predecesor. Pero no hay duda del aislamiento internacional en que han caído ambos países (por la rigidez de sus respectivos sistemas políticos, agravada, en el caso chino, por la cruel represión de las manifestaciones estudiantiles en Tien an Men); resulta arduo, en circunstancias como esas, desenvolver el comercio u otras modalidades de cooperación económica. Así y todo, la declaración ya mencionada del Grupo de Río, aprobada en ocasión de su última reunión a nivel de cancilleres, ha propiciado la reincorporación de Cuba al diálogo continental y ha censurado las emisiones de TV Martí. Uruguay, obviamente, es firmante de esa declaración. También se hacen actualmente gestiones para remover trabas al comercio del país con China.

5. La concertación política. Constituyó un cambio en el período anterior, el del gobierno del Partido Colorado, en relación no sólo a la dictadura sino también a todos los antecedentes. Por primera vez, Uruguay se comprometía en diplomacia de largo aliento, fuera de la región platense y con autonomía cabal. El Grupo de Apoyo a Contadora representó ese empeño y su objeto, notoriamente, la paz y la preservación de la independencia de las naciones centroamericanas.

La proclamación temprana del fin del Grupo de los Ocho, por parte del gobierno que encabezaba Lacalle, insinúa la búsqueda de un papel relevante y aun pionero en la elaboración de nuevos esquemas de concertación política latinoamericana. Pero todavía no surgen con claridad las metas ni se discierne actividad sistemática. Se ha señalado que Uruguay quisiera que la concertación se ampliara, para alcanzar a otros países de la región. Existen, innegablemente, condiciones para hacerlo. Paraguay, Bolivia, Ecuador y Chile se encuentran en aptitud de ingresar a organizaciones más o menos formales de cooperación para el robustecimiento de la democracia en el continente y para la defensa de otros intereses políticos comunes. Si la cancillería uruguaya persistiera en sus afanes de hallar fórmulas más comprensivas pero no menos eficaces de concertación política, podría obtener éxitos reconocibles. Ha trascendido que, en el seno del Grupo de Río, algunos gobiernos resisten nuevas

incorporaciones, con el argumento de que afectarían la operatividad de un esquema de efectividad ya acreditada.

6. *La renegociación de la deuda externa.* La administración del Presidente Sanguinetti radicó en las autoridades económicas, no en las diplomáticas, la negociación del endeudamiento internacional. Siguió a ellas, en la materia, un temperamento muy similar al del período autoritario; la deuda fue tratada como cuestión técnica y no política. Uruguay ocupó asimismo la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Cartagena, y pese a que ese papel quedó a cargo de la Cancillería, no se apartó de un patrón técnico y apaciguador, de escasos resultados favorables a los países deudores.

El gobierno del Presidente Lacalle ha mantenido una diplomacia de la deuda dirigida por el Ministerio de Economía y el Banco Central. Ello no obstante, también en este tópico se aprecia el activismo; los representantes uruguayos se han empeñado en lograr la aplicación del Plan Brady a nuestro endeudamiento; ha trascendido recientemente que encontraron resistencia en los principales bancos acreedores y se ha informado acerca de una posible intervención del gobierno estadounidense, promovida por las autoridades montevideanas. Los objetivos lucen, así, mucho más ambiciosos que los de la primera administración democrática tras la dictadura y, de contener estas últimas informaciones algo de cierto, se esbozaría una *politización* concreta de la negociación que auguraría novedades en los desenlaces.

7. *La promoción del comercio.* La inspiración comercialista de la actividad del servicio exterior que se implantó durante la dictadura fue considerablemente ajustada en el correr del primer período gubernamental democrático. Esta tendencia, en torno a la cual existe consenso nacional, se ha ratificado pro parte del Canciller Gros Espiell (18). Un cambio orgánico, la adscripción al Ministerio de Relaciones Exteriores de la Dirección de Comercio Exterior, que se cumpliría en breve, quiere convertirse en símbolo y mejor instru-

18. Cfr. las declaraciones de Gros Espiell al diario "El País", de Montevideo, publicadas el 11 de febrero de 1990 (pág. 11), ratificadas en múltiples ocasiones.

mento de tales designios. No parece bien definida aún la síntesis de relaciones económicas y relaciones de otra naturaleza que cualquier política exterior exige, contemporáneamente. Es posible que esa innovación orgánica signifique que el país se aleja de la paralela ejecución de diplomacias tradicional o política, por un lado, y económico-comercial, por otro.

8. *Persistencia con los socios especiales.* Nuestro servicio exterior ha asistido a significativas alteraciones en la naturaleza de los regímenes de los países con los que se mantienen o se ha mantenido vínculos de especial intensidad, y también a alteraciones de la inserción regional o mundial de tales países. Pero no ha evolucionado, no se ha adaptado con prontitud la política uruguaya a su respecto. En esta materia, el activismo se invierte, predomina una rutinización de las pautas y los comportamientos.

Las modificaciones en la República Sudafricana saltan a la vista (y configuran un caso de "problema que se resuelve solo", para Uruguay, cuya opinión democrática y humanista prevaeciente no puede contemporizar con el *apartheid*). No faltan tampoco las novedades en Israel, aunque ellas de ninguna manera traerán las soluciones de la cuestión palestina sin actividad sistemática. Nuestro país podría asumir alguna iniciativa modesta, mas quizás fecunda, en la promoción de tal actividad; pero continúa ateniéndose a un respaldo acrítico, inerte a los sucesivos gobiernos del Estado judío.

9. *Una estimación de conjunto.* Tras el cotejo, según los items de la agenda de la política exterior uruguaya, de las orientaciones y de las iniciativas sustentadas por la primera y la segunda administración posteriores a la recuperación de la democracia, pensamos que es discernible la propensión a actuar tras el dinamismo de la Cancillería. No debe soslayarse, empero, una cierta timidez en la definición de objetivos y de procedimientos así como en la determinación del ritmo de una cabal política externa.

Dos factores concurren, probablemente, a esta restricción. Por una parte, el supuesto, que ya hemos sometido a crítica, de estar aplicando una política de Estado (y la volun-

tad del Partido Nacional de no sustituir ese esquema por otro que hemos denominado política particular, no obstante que muchas conductas se acercan al segundo). Por otra parte, la inveterada ausencia de debate informado e incisivo acerca de la agenda internacional entre los actores del escenario político del país. Esa ausencia enlentece, inevitablemente, los análisis, la exploración discursiva de diferentes posibilidades de acción, la discusión de escenarios y alternativas mediante "experimentos mentales"; con la lentitud, y más aun, con lo esporádico de las controversias, las convicciones se retardan y sólo se producen débilmente. Más que consenso,

nuestras iniciativas internacionales resultan poco conflictivas porque las rodea la desatención y la perplejidad.

¿Se afirmará la política exterior cabal que se insinúa, entre vacilaciones? Imposible responder categóricamente. Las mayores probabilidades de que se afirme, y profundice en sus implicaciones, radican en su propia aplicación; vale decir, es probable que algunos buenos resultados, oportunamente obtenidos, retroalimenten las convicciones aún débiles, las búsquedas todavía vacilantes. Pero hay una tesitura nueva, una conciencia más atenta y audaz.

Resumen

El artículo procura establecer si, tras el mayor dinamismo que se percibe en la Cancillería, existe una genuina política exterior que respondería al nuevo escenario mundial. Para ello, y tras exponer las variantes de método que se aplicarán con el propósito de desentrañar una fase que se reputa fundacional, se identifican cuatro vectores que definen el momento internacional: los cambios en la Unión Soviética y otros países que pretendieron construir un socialismo cientificista, la declinación económica y política de Estados Unidos, las competitivas afirmaciones de la Comunidad Europea y Japón, el establecimiento de un sistema multipolar de carácter esencialmente económico.

Con referencia a esa evolución, se investiga luego en torno a los supuestos y las orientaciones de la política exterior del segundo de los gobiernos postdictatoriales. Después de someter a crítica el concepto de política exterior de Estado, el artículo analiza la disposición a sumar iniciativas, que constituiría el rasgo más general del mencionado mayor dinamismo. Con objeto de eludir apreciaciones meramente intuitivas, el análisis toma la forma de un cotejo de las gestiones que siguió la administración encabezada por el Presidente Sanguinetti con las gestiones indicadas por la administración del Presidente Lacalle. Esa comparación se apoya a su vez, en una agenda de los principales asuntos de la política internacional uruguaya con perspectiva de largo plazo. Punto por punto, se registran y ponderan las iniciativas del primero y del segundo gobierno tras la redemocratización. Una estimación de conjunto, en que se señalan probabilidades de afianzamiento de lo novedoso, lo clausura.

Abstract

The article attempts to establish whether, given the increased activity registered in the foreign office, a genuine foreign policy that responds to the new world scene exists. There fore, after outlining the different methods that are employed to explain the phase regarded as fundational, four factors that define the present international situation are defined; the changes in the USSR and other countries where an attempt was made to construct "scientific socialism", the economic and political decline of the USA, the increasingly competitive stances of the EEC and Japan, and finally the establishment of an essentially economic multipolar system. With reference to this evolution the

assumptions and orientations of the foreign policy pursued by Uruguay's second post-authoritarian government will be analysed. following an critical discussion of the concept of "state foreign policy" the article goes on to analyse the disposition of this government to embark on new initiatives, which constitutes the most general characteristic of the aforementioned increased dynamism. In order to avoid purely intuitive insights, the analysis takes form of a comparison of the foreign policy pursued by the government led by President Sanguinetti with the policy initiated by the government led by President Lacalle. This comparison in turn rests upon an «agenda» of the principal themes of Uruguayan foreign policy in the long term. Step by step, the initiatives of the first and second governments, following the restoration of democratic institutions, are identified and examined. The conclusion assesses the probability of strengthening innovations in the uruguayan foreign policy.