

Uruguay: La irrelevancia como oportunidad

**Por Jonathan Arriola.*

El ex-Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental de EE.UU, Arturo Valenzuela, recibió la siguiente pregunta en una conferencia que dio en Montevideo en noviembre de 2010: “¿Por qué los EE.UU., sobre todo a partir de la administración Bush, se han «despreocupado» de Latinoamérica?”.

Su respuesta fue articulada y profunda: “Si los EE.UU. no se han ocupado de forma exhaustiva de la región, o al menos no con el grado exigido por los países latinoamericanos, es sencillamente porque, más allá de alguna que otra excepción, en su conjunto y de manera general la considera como estable. Buena señal es entonces que EE.UU. no se «preocupe» por la región”.

Con esas palabras, Valenzuela reconocía que los EE.UU., sobre todo a partir del 11 de setiembre de 2001, han puesto la prioridad en aquellas regiones donde existe alguna amenaza real o potencial para su seguridad. Y es cierto que salvo algunos focos puntuales, como pueden ser Bolivia y Venezuela, por su fuerte retórica anti-norteamericana, y México, por el problema crecientemente estructural que tiene con el narcotráfico y su cercanía con EE.UU., la región no presenta grandes amenazas para la potencia y ello explica la mencionada desatención.

En este marco de un EE.UU. cuya política exterior está esencialmente gobernada por la búsqueda de la seguridad y de una Latinoamérica, en términos generales, estable, se inserta Uruguay.

Prima facie, se podría inferir que Uruguay es un país «irrelevante» para los EE.UU en lo que a seguridad se refiere. Ese status se define por varios factores.

En primer lugar, Uruguay tiene una escala económica y demográfica insignificante, mas aun si se lo compara con las nuevas superpotencias como China, India o Brasil. En segundo, lugar, Uruguay, dentro de la región y aún fuera de ella, cuenta con una democracia de alta calidad, con un sistema político estable, con bajos niveles de corrupción, con un fuerte desarrollo humano y con un PBI per cápita medio. Esto último contribuye notoriamente a incrementar la irrelevancia en la medida en que reduce el riesgo de que el país se vuelva un caldo de cultivo para el terrorismo, para el narcotráfico o para cualquier otro tipo de amenaza para los EE.UU. Todo ello se ve potenciado cuando tenemos en cuenta que es además un país que está localizado muy lejos de los EE.UU. Por lo tanto, podemos sostener que Uruguay es por sus características un país irrelevante para los EE.UU. en una región que, a su vez, ha perdido relevancia absoluta en virtud de los acontecimientos del 11 de setiembre.

Sin embargo, el hecho de que Uruguay no sea relevante para EE.UU. en términos estrictos de *seguridad*, no determina que no pueda jugar algún papel de cierta importancia para la región, para las relaciones interamericanas e incluso para la principal potencia mundial. Si bien es cierto que su escala lo condena a no ocupar un lugar trascendente o decisivo en la agenda

estadounidense, también es verdad que ser una unidad política distinta de la que son, por ejemplo Argentina o Brasil, hace del Uruguay un país potencialmente valioso para los EE.UU en la medida en que puede configurarse como un aliado permanente o circunstancial. Una posible alianza se vuelve tanto más plausible si atendemos a que ambos países han mantenido históricamente buenas relaciones políticas (1). A su vez, la diplomacia americana siempre ha reconocido la larga tradición democrática y de respeto de los derechos humanos del Uruguay, algo que, como ya dijimos, es un baluarte en el continente (2). En adición, la actualidad latinoamericana nos presenta un panorama en donde una alianza estratégica Uruguay-EE.UU puede ser importante para ambos países.

Hacia una alianza estratégica

Como es reconocido por distintos actores, en los últimos tiempos el subcontinente latinoamericano ha enfrentado un escenario donde compiten básicamente dos modelos de desarrollo económico, de filosofía social y de posicionamiento político. 1) Por un lado, el modelo chileno, seguido en algún punto aunque en menor grado por Perú y Colombia, basado en una apertura al mundo inédita para el continente y en un acercamiento notorio a los EE.UU., no sólo desde el punto de vista comercial (con la firma de Tratados de Libre Comercio) sino también político. 2) Por otro lado, la propuesta bolivariana, de países como Venezuela, Ecuador, Nicaragua o Bolivia, de fuerte tinte anti-norte americanista, que promulga una unión principalmente política.

Uruguay es un actor moderado, tácitamente más cercano al modelo chileno, pero que se encuentra política y filosóficamente a mitad de camino. Por ejemplo, el país ha sido partidario de acuerdos comerciales de amplio alcance, como en su momento fue el ALCA (3). Aquí es justamente donde existe una oportunidad para desarrollar un vínculo (tácito) con los EEUU: estrechar las relaciones con Uruguay significaría reforzar en la región un modelo de desarrollo y, mas particularmente, una visión política afín a la de las democracias liberales consolidadas. A su vez, es necesario remarcar que Uruguay pertenece al bloque sub-regional del Mercosur, que próximamente tendrá a Venezuela como miembro pleno.

En el cuadro de un Mercosur crecientemente político, en el que el bloque bolivariano comienza a tener voz y voto, y esto no sólo por la inminente adhesión de Venezuela y la eventual membrecía de Bolivia sino también por los incesantes coqueteos que Argentina prodiga al régimen chavista, un apoyo expreso a Uruguay podría apuntar a nivelar las fuerzas y los discursos dentro de la sub-región.

EE.UU. pretende fomentar el modelo de la democracia liberal en la región en detrimento del bolivariano. Para ello, podría estar dispuesto a dar soporte a Uruguay. Esto no es simplemente una especulación o una propuesta sino un punto de apoyo real o viable. En 2007 el presidente G. W. Bush realizó una visita a aquellos países latinoamericanos con los que EE.UU tiene mejores relaciones. Uno de sus propósitos manifiestos fue apuntalar a los países que no se plegaron al modelo bolivariano; de allí que extra-oficialmente se haya denominado a la gira como «anti-chavista». Entre los países visitados estuvo

Uruguay. En un punto, ello ayudaría a dar cuenta de su importancia relativa en la conformación de un espacio político latinoamericano de buen entendimiento con los EE.UU.

Pero no es sólo eso. La buena disposición de los EE.UU. a firmar con Uruguay un TLC también se enmarca en ése programa general de impulsar las relaciones con los aliados. Aunque finalmente no se concretó, el TLC EE.UU.-Uruguay suscitó un gran revuelo en la región, poniendo de relieve no sólo el interés de Uruguay de alinearse a Chile en materia político-económico sino el interés de EE.UU. de apoyar ese camino. Así precisamente lo expresó el que otrora fuera el embajador norteamericano en Uruguay, James D. Nealon, según las últimas publicaciones de Wikileaks: *«Vemos el asunto [del] TLC como otra oportunidad para nosotros de abordar significativamente al gobierno de Uruguay y ayudarlo a lograr lo que más quiere: crecimiento económico y empleo.»* De forma más contundente, en otro informe, señala: *«Desde nuestra posición ventajosa, el lío del TLC representa otra oportunidad para el gobierno de Estados Unidos de comprometerse con Uruguay a alto nivel. [...] Mientras Bolivia liderada por Evo Morales se preparará para ingresar al Mercosur como miembro pleno, **está en nuestro interés tenderle una mano al gobierno de Uruguay que lucha para emular a Chile y no a la Venezuela bolivariana.**»* (4)

Así, podemos marcar un interés particular en la política exterior de EE.UU. en extender al Uruguay una propuesta de alianza estratégica: la «contención» del chavismo. Paralelamente, para Uruguay un acercamiento mayor con los EE.UU equivale a asegurarse primero un amplio mercado, algo muy importante para un país pequeño, y segundo un soporte para eventuales momentos de crisis. En este sentido es necesario remarcar la vital ayuda financiera otorgada por la administración Bush a Uruguay durante la crisis de 2002.

Un acicate para la integración

Ahora bien, más allá de lo anterior, las relaciones con EE.UU. también podrían redundar en un beneficio para Uruguay en materia de integración. ¿Cómo puede ser eso posible? Como ya fue señalado, Uruguay pertenece al bloque comercial del Mercosur, integrado actualmente por Argentina, Brasil y Paraguay. Si bien el mismo arrancó siendo muy prometedor para el Uruguay, hace un tiempo, y en especial a partir de la crisis de 2001, el país se ha visto en varias ocasiones decepcionado por el proceso integrador. La dirigencia política uruguaya no se encuentra conforme con los resultados alcanzados hasta el momento. Por tres razones, la situación actual del Mercosur compromete el desarrollo del país:

1. En primer lugar, como producto de las innumerables barreras comerciales, arancelarias y no arancelarias, que aún resisten y persisten en el bloque, el Uruguay no tiene la seguridad de poder entrar en los mercados de quienes componen el mismo.
2. En segundo lugar, la reticencia del bloque a abrirse al mundo y la prohibición de relacionarse bilateralmente con países fuera del mismo, le impide a Uruguay ganar acceso a mercados internacionales. Esta situación juega claramente en

contra de los intereses de un país pequeño, que aspira y necesita el acceso a mercados más grandes. No pudiendo abandonar el bloque, porque sería demasiado costoso para la matriz productiva que ya está orientada para la exportación intra-bloque, ni comenzar otro proceso de integración, Uruguay se encuentra muy limitado en el actual proceso.

3. A su vez, está fuera de duda que el poder negociador de Uruguay, comparado con el de Argentina y Brasil, es menor y, por lo tanto, los márgenes que tiene para influir en la dirección general del bloque son bastantes acotados.

En este panorama, un mayor acercamiento comercial con los EEUU podría ejercer presión al interior del bloque para otorgarle a Uruguay o bien mayores beneficios o bien una mayor laxitud comercial, de modo de hacerle atractivo continuar en el mismo. El hecho de buscar la integración con una potencia de la magnitud de EE.UU. hace manifiesto el descontento uruguayo con la dirección que últimamente ha tomado el bloque y le da cierto margen para intentar maniobrar en una situación que le desfavorece.

La inmigración uruguaya: la otra frontera

En otro orden, un aspecto de las relaciones que podría presentar una perspectiva de desarrollo para nuestro país es el que refiere a la inmigración uruguaya en los EE.UU. Uruguay es uno de los países latinoamericanos con las tasas de emigración más altas. Se calcula que unos 600000 uruguayos se encuentran fuera del país. Esta cifra resulta tan preocupante como paradójica; preocupante porque representa nada menos que el 16% de la población uruguaya y paradójica por el hecho de que esa alta tasa se da en un país que, dentro del concierto latinoamericano, no tiene una situación económica negativa como para justificar esa alta emigración.

Lo que sucede es que la emigración no se puede explicar sólo en función de la condición económica del país. En el caso de Uruguay, tiene que ver específicamente con las expectativas que los jóvenes uruguayos (en especial, los que poseen alta capacitación) se generan con relación a su futuro profesional y personal. Estas son expectativas que el país no logra suplir, dado que no cuenta con la infraestructura laboral para absorberlos. De allí que sean los jóvenes provenientes de estratos sociales medios y altos los más dispuestos a emigrar y que ésa disposición aumente conforme aumenta el nivel de estudios (5). A su vez, podemos ver el porcentaje de emigrantes que tienen un título universitario es mayor al porcentaje de la población que tiene título universitario (15% versus 10%) (6).

Del total de los uruguayos emigrados, 80000 se encuentran en los EE.UU. La mitad de ellos están documentados y una parte significativa son personas altamente calificadas, con buenos ingresos, como empresarios, artistas o investigadores. Muchos de esos emigrantes partieron en los años 60 o 70, habiendo sido algunos de ellos reclutados por empresas estadounidenses (7). Sin embargo, y pese a que existe un contingente importante de profesionales allí instalados, no existen suficientes organizaciones que los nucleen y que permitan transferir los conocimientos acumulados por los

compatriotas. Allí existe una oportunidad desaprovechada.

A ese respecto, se debería seguir el ejemplo de una de las asociaciones exitosas con la que Uruguay ya cuenta en el extranjero. En particular, estamos hablando de AFUDEST, una organización franco-uruguaya, creada en 1985 por un grupo de 40 científicos uruguayos que viven en Francia y que tiene como objetivo lograr el desarrollo científico y técnico del Uruguay. Lo que sucedía era que muchos estudiantes uruguayos realizaban estudios en el exterior sin tener en cuenta la oferta laboral. De ese modo, las tasas de reintegración al país luego de terminados los estudios eran muy bajas: en Uruguay no había trabajo para ellos. Esta asociación nace con la vocación de acortar ese “gap” entre la formación recibida en el extranjero y la demandada domésticamente. La asociación también buscó generar una red profesional entre Francia y Uruguay que ha sido de gran beneficio para el desarrollo de nuestro país.

Si esta experiencia quisiera extenderse a los EE.UU., debería adaptarse a las necesidades específicas de la población que allí radica. Por lo pronto, podría implementarse el sistema para estudiantes utilizado por la AFUDEST dado que, según la Unesco, EE.UU es uno de los destinos preferidos por los uruguayos a la hora de estudiar en el extranjero. Por otro lado, también sería bueno aceptar, siguiendo el modelo AFUDEST, algún tipo de mecanismo que permita crear una red o un espacio de intercambio profesional entre EE.UU. y Uruguay a fin de poder canalizar hacia el país tanto los conocimientos como las experiencias adquiridas por esos profesionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha comenzado a trabajar en ello. Sin embargo, es necesario profundizar el papel de la sociedad civil ya que, por definición, la inmigración no es una cuestión o política estatal sino una cuestión personal y familiar.

(1)- Además, según una encuesta de Latinobarómetro publicada en 2010, el 73% de los uruguayos tiene buena opinión de los Estados Unidos y, a su vez, el 91% considera que nuestro país tiene buena relación con la potencia del norte; un porcentaje que supera con mucho el promedio general de Latinoamérica (74%).

(http://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/Informe%20Latinobarometro%20Cooperacion_en_America_Latina%5B1%5D%202010.pdf)

(2)- Según declaraciones del embajador norteamericano con ocasión de la visita de Bush: *“Uruguay siempre ha jugado un papel más importante que su tamaño, es un país con una gran tradición democrática, donde se han reconocido los derechos humanos, las reglas del juego. Por eso Uruguay siempre ha sido reconocido como un país distinto en la región.”*

(http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=91564&sts=1)

(5)- A propósito debe aclararse que Uruguay apoyaba el ALCA en la medida que implicara la eliminación de los subsidios a los productos agrícolas.

(6) Énfasis del autor. Ver <http://www.elpais.com.uy/110305/pnacio-551346/nacional/-frecuentes-punaladas-por-la-espalda-y-uso-de-tacticas-sucias-en-el-mercosur/>

(7) Ver http://www.anep.edu.uy/historia/clases/clase20/cuadros/15_Pellegrino-Demo.pdf

(8) Ver <http://www.anep.edu.uy/uruguayglobal/index.php?content=uee&target=datosmigratorios>

(9) www.anep.edu.uy/historia/clases/clase20/cuadros/15_Pellegrino-Demo.pdf

**Depto de Estudios Internacionales*

FACS – ORT Uruguay.