

«La Suiza de América» durante la pandemia. Uso y resignificación de la excepcionalidad en la identidad internacional del Uruguay

DIEGO HERNÁNDEZ NILSON

Dr. Diego Hernández Nilson.
Profesor del Programa de Estudios Inter-
nacionales de la FCS-UDELAR.
Investigador nivel I del SNI de la ANII.
diegohernandeznilson@gmail.com

Resumen

La percepción acerca de un buen desempeño de Uruguay durante la crisis de la pandemia de la COVID-19 hizo reflotar la idea de la excepcionalidad uruguaya. Esta idea es frecuentemente mencionada como un elemento de la identidad de la sociedad uruguaya. La misma es, además, puesta en juego en la constitución de una identidad internacional del país, diferenciándolo de la región y acercándolo a países más desarrollados. En el contexto del cambio en la inserción internacional del país que el nuevo gobierno impulsaba, distanciándose de la región (en particular el Mercosur) y buscando el acercamiento a las potencias (EE. UU. y China), este retorno de la idea de la excepcionalidad opera respaldando este cambio en el imaginario social uruguayo.

Palabras clave: Uruguay, pandemia, excepcionalidad, identidad internacional, Mercosur

Abstract

The perception of Uruguay's good performance during the COVID-19 pandemic crisis revived the idea of Uruguayan exceptionalism. This idea is frequently mentioned as an element of the identity of Uruguayan society. It is also put into play in the constitution of an international identity for the country, differentiating it from the region and bringing it closer to developed countries. In the context of the change in the country's international insertion that the new government promoted, distancing itself from the region (particularly Mercosur) and seeking rapprochement with the powers (USA and China), this return of the idea of exceptionalism operates by supporting this change in the Uruguayan social imaginary.

Keywords: Uruguay, pandemic, exceptionality, international identity, Mercosur

Introducción

La pandemia de la COVID-19 ha sido frecuentemente interpretada como una crisis sistémica global o, en todo caso, un catalizador de una crisis de tal naturaleza y alcance que ya se vendría gestando. En este marco, para muchos actores poderosos, la pandemia constituyó una oportunidad para reorganizar aspectos de las relaciones y estructuras sociales a lo largo y ancho del mundo. Algunos ejemplos de ello son la exacerbación de las disputas hegemónicas entre potencias mundiales; el auge de impulsos bélicos, autoritarios y nacionalistas, incluyendo el nacionalismo económico; la reconfiguración de las cadenas globales de valor; la reorganización del mundo del trabajo y del consumo; la reformulación de los sistemas de protección social y la implementación de nuevos mecanismos de control biopolítico de las poblaciones, basados en tecnologías de

la información (incluyendo geolocalización, videovigilancia y uso de *big data*). Al cabo de algunos años, en 2023, con la situación pandémica oficialmente superada según la OMS, la crisis parece no haberse precipitado de modo tan dramático y acelerado como algunas perspectivas hacían prever (por ejemplo, Zizek, 2020). Sin embargo, muchas de aquellas transformaciones facilitadas o promovidas en el contexto de la crisis pandémica sí han perdurado.

En Uruguay, algunas de estas cuestiones pueden percibirse lejanas o ajenas a nuestra experiencia periférica, a la cadencia con la que procesamos las vertiginosas transformaciones del mundo contemporáneo y al relativo aislamiento geográfico con respecto a los grandes acontecimientos y tendencias innovadoras que se producen en las regiones más dinámicas del planeta. Sin embargo, en el marco de la coincidencia temporal de la irrupción de la pandemia y la asunción del nuevo gobierno liderado por el presidente Luis Lacalle Pou, en marzo de 2020 (dos semanas antes de la aparición del primer caso de COVID-19 en Uruguay), aquella crisis y su necesaria gestión fueron una oportunidad para impulsar una serie de transformaciones que el gobierno tenía previsto introducir.

Apelando a la idea de *La Doctrina del Shock* (Klein, 2014), que plantea que las crisis asociadas a acontecimientos dramáticos e imprevistos muchas veces son aprovechadas por actores poderosos para introducir reformas que en otros contextos podrían generar mayores resistencias sociales, el tema fue de manera temprana advertido con relación a la reforma de políticas domésticas, en particular el ajuste fiscal y el paquete de medidas incluido en la ley 19889 o Ley de Urgente Consideración (Sperling, 2020). En forma paralela, algo similar fue tempranamente advertido en relación con la política exterior y el impulso de cambios en el modelo

de inserción internacional del país (Hernández y López, 2020; López y Hernández, 2020) al proyectar hacia el vínculo con el exterior los reequilibrios que el gobierno impulsaba a nivel doméstico con respecto a las relaciones entre trabajo y capital, así como entre mercado, sociedad y Estado.

En esta línea, en trabajos anteriores se ha analizado cómo la gestión sanitaria de la pandemia, percibida como exitosa, permitió una renovación del discurso sobre la excepcionalidad del país con relación a la región (Hernández y López, 2020; 2021; 2023; López y Hernández, 2020, 2021). Por su vez, la reemergencia de esta idea, considerada uno de los mitos fundacionales del Uruguay moderno (Rial, 1986; Caetano, 1989; 1992), opera como fundamento del redireccionamiento que el gobierno impulsa en materia internacional, buscando distanciarse de la región (pedido de flexibilización del Mercosur) y acercándose a las potencias (alineamiento hemisférico con EE. UU. y búsqueda de TLC con China).

El presente texto retoma este planteo, evita profundizar en aspectos disciplinares de política exterior y relaciones internacionales para, en cambio, enfocar en el rol que juega la narrativa de la excepcionalidad uruguaya en la constitución relacional de la identidad internacional de país y su renovación en el contexto pandémico. Se plantea que esta narrativa opera en el marco de una tensión estructural que persiste en el seno de la identidad internacional uruguaya, que la hace pendular entre dos polos: un universalismo ilustrado, de carácter cosmopolita y fundamento racional; y una vocación regional, de carácter telúrico y fundamento histórico (Real de Azúa, 1987). La renovación del discurso sobre la excepcionalidad a partir del buen desempeño del país durante la pandemia viene a reforzar la dife-

renciación y el distanciamiento de la región, percibida como un lastre, y la búsqueda de emulación y entendimiento con las potencias y países más desarrollados.

La conjugación del planteo inicial con una aproximación relacional a la identidad internacional del país, enfocada en el rol de una narrativa calificada como mítica, es propuesta como un paso incipiente hacia la exploración de un diálogo entre la antropología política y la política internacional, que eventualmente permita concebir una antropología política internacional como un campo interdisciplinar. En este caso, interesa llevar al plano internacional la cuestión acerca de:

Cómo diversos partidos y partidarios operan y manipulan creencias místicas de diferentes clases para servir a sus intereses. Las creencias son concebidas en un proceso dinámico dentro de la vida social diaria y la creación y el desarrollo de nuevos grupos y relaciones. (Gluckman, 1965, p. 235)

En este marco, la renovación de la idea de excepcionalidad opera en la búsqueda de un redireccionamiento liberalizador de la política internacional del país, favoreciendo a sectores rurales (que exportan fuera de la región), en detrimento del interés de sectores trabajadores (siendo las exportaciones más intensivas en mano de obra destinadas a la región). Sin pretender ofrecer una rigurosa visión antropológica del tema, en cambio sí se espera que el texto haga una contribución incipiente a explorar la potencial fecundidad que puede ofrecer este cruce disciplinar.

Para avanzar en este planteo, el texto se organiza en cuatro secciones, además de la presente Introducción y las Conclusiones. En el siguiente apartado se ofrece una caracterización histórica de la idea de la excepcionalidad en la identidad uruguaya. A continuación, se analiza el rol que juega tal idea de excepcionalidad en la identidad internacional del país, en particular con relación a la tensión entre universalismo y regionalismo dentro de la cual esta oscila. En la tercera sección se

explica el modo en que el discurso sobre la excepcionalidad uruguaya es renovado en el marco de la pandemia de la COVID-19, a partir del buen desempeño del país en la crisis sanitaria y su gestión política. Finalmente, en la cuarta sección se aborda esta renovación de la idea de excepcionalidad en el contexto pandémico con relación a la región como un aspecto que refuerza la diferenciación, así como despierta un imaginario de acercamiento a los países más desarrollados y modernos, emulando la noción de «La Suiza de América».

La excepcionalidad uruguaya revisitada

La idea de excepcionalidad es frecuentemente destacada en el campo académico uruguayo como un componente central de la identidad nacional. Gerardo Caetano (1989) se refiere a un «culto a la excepcionalidad» que arriaga en la sociedad junto con el primer batllismo, por el cual Uruguay se ve a sí mismo como un país extraordinario, a partir de atributos excepcionales para la región como el apego a la legalidad democrática, un liberalismo político garantista y el reformismo social.

Efectivamente, uno de los fundamentos del origen de la idea de excepcionalidad es el desarrollo de un espíritu reformista, que según Luis Eduardo Morás (2000) se origina en las últimas décadas del siglo XIX, cuando el país se convierte en una suerte de «laboratorio social» en el que se realizan importantes reformas educativas y sanitarias (y que, por ejemplo, permite avanzar tempranamente en campañas de vacunación). Desde entonces hay un proceso acelerado de modernización, basado en amplias reformas impulsadas desde el Estado, frecuentemente interpretado en el marco de la dicotomía civilización/barbarie, por entonces utilizada como referencia para interpretar las dificultades que atravesaba la mayor parte de los países latinoamericanos (Sarmiento, 2018).

Juan Rial (*op. cit.*) explica que uno de los mitos fundacionales del Uruguay moderno es «el mito de la diferenciación» o de la «uruguayidad», que implica no solo el considerarse distinto, sino también cierto sentimiento de superioridad ya sea frente a los vecinos de la región como a los inmigrantes de origen europeo. La noción de diferenciación asociada a la excepcionalidad evidencia el carácter relacional de este aspecto de la identidad nacional.

El desarrollo económico del país durante la primera mitad del siglo xx hace que en este plano también haya sido observada la excepcionalidad uruguaya. «El Uruguay de las vacas gordas» remite a un país que se aprovecha de la renta diferencial generada por la producción pecuaria y un Estado que interviene en la economía para proteger el bienestar social y generar las condiciones para la redistribución de una parte de la renta diferencial que genera la producción pecuaria. Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto en su clásico texto *Desarrollo y dependencia en América Latina* destacan la excepcionalidad de Uruguay como el único país pequeño de la región que en la época logra avanzar hacia un relativo control nacional de la economía y desarrollo de un mercado interno moderno (Cardoso y Faletto, 1974, p. 72-75). De esta forma, evitaba caer en el modelo predominante entre los pequeños países de la región, caracterizado por un sector monoexportador controlado por inversiones extranjeras y desacoplado de la economía nacional.

A nivel étnico cultural, la categorización del país como «pueblo trasplantado», por el antropólogo brasileño Darcy Ribeiro (1969), da cuenta de esta excepcionalidad con relación a la región a partir de diferenciar la situación uruguaya con respecto a la de los demás países latinoamericanos, en los que los componentes étnicos mestizos, indígenas o afroamericanos tienen un peso relativo mucho mayor. Al mismo tiempo, la noción de *trasplantado* es expresiva de la importancia que asume

el influjo portuario en la constitución de una identidad nacional cosmopolita.

La dimensión étnica de la excepcionalidad ya está simbolizada en la epopeya *Tabaré* (Zorrilla de San Martín, 1956), una de las obras fundamentales del surgimiento de una literatura nacional, protagonizada por un mestizo de ojos azules. Alberto Zum Felde dice que este personaje encarna «el conflicto de las dos razas, de las dos almas, pugnando dentro del ente fronterizo y errabundo» (Zum Felde, 1956, p. xvii).

Durante la primera mitad del siglo xx el país comienza a ser denominado *La Suiza de América* o *La tacita de plata* (también referida como *la tacita del plata*). Estas categorías nativas con las que la sociedad uruguaya expresa este imaginario de la excepcionalidad reflejan, además, otro atributo de la cuestión: el rol de la pequeña dimensión del país, factor fundamental para poder implementar exitosamente las mencionadas reformas y aprovechar la renta pecuaria. En esta línea, en la constitución de la nacionalidad impulsada por el batllismo «La identificación del Uruguay con otros países del mundo (Suiza, Francia, Dinamarca, Nueva Zelanda, etc.), (...) trasuntaba el deseo inocultable de ser una «isla» tan excepcional como ajena dentro de América Latina» (Caetano, 1992, p. 71).

Durante la segunda mitad del siglo xx la situación cambia. El país entra en crisis, en gran medida debido a los cambios en la hegemonía mundial: Estados Unidos no compra carne, a diferencia de la declinante hegemonía inglesa y las empobrecidas potencias europeas. La crisis arrastra a los atributos que sostenían aquella narrativa: el modelo sustitutivo de importaciones muestra sus límites, en un contexto de ajuste aumenta la conflictividad social, reaparece en el sistema político la opción por la lucha armada y, finalmente, la legalidad democrática se rompe con el golpe de Estado de 1973. En un contexto

de crisis del modelo batllista que había dominado al país durante las décadas anteriores, la idea de excepcionalidad resulta erosionada junto con todo el marco de sentido que legitimaba aquella formación político-discursiva hegemónica (Panizza, 1991), así como los mitos fundantes, incluido el de la diferencia (Rial, *op. cit.*). La dictadura cívico-militar (1973-1985) dio la pauta de que en Uruguay sí podían suceder fenómenos que eran comunes en la región, pero que no se consideran posibles en nuestro país. La excepcionalidad pasa entonces a ser cuestionada como parte de la crítica a la «mentalidad insular» que llevaba a concebir al Uruguay como una comarca o un reducto capaz de subsistir autónomamente, al margen de los vaivenes que azotaban a la región y el mundo (Quijano, 1965). De todos modos, a pesar de estos cuestionamientos crecientes que ponen en entredicho el consenso en torno a la excepcionalidad, tal narrativa igualmente continúa hasta la actualidad jugando un rol central en la identidad uruguaya.

La excepcionalidad en la identidad internacional del Uruguay

La idea de excepcionalidad ocupa un lugar importante en la construcción relacional de un *nosotros* en la identidad de la sociedad uruguaya, pero también en la constitución de una identidad internacional del país entendida como una subjetividad política o punto de vista desde la cual se ejerce la política exterior, se desarrolla la inserción internacional y el país proyecta sus relaciones internacionales. Es una identidad del país, del Estado uruguayo, que se constituye en diálogo con la identidad de la sociedad, actores colectivos o de gobiernos, pero se diferencia de la identidad de estos.

La idea de excepcionalidad opera en la identidad internacional en el marco de una tensión entre dos polos: uno cosmopolita e ilustrado, que sostiene una visión universalista de la inserción del país en el

mundo, y otro de fundamento telúrico, histórico y cultural, con una vocación regionalista, de raigambre hispanoamericana o latinoamericana.

Tal tensión ideológica también es, por su vez, reflejo del antagonismo entre dos polos geopolíticos del país, el Puerto de Montevideo, con su proyección atlántica y su vínculo directo con metrópolis y potencias, y la cuenca platense, con su proyección hacia el interior pampeano y mayor vínculo con los grandes vecinos. En esta tensión geopolítica es en la que se desarrolla la mencionada identidad fronteriza y errabunda mencionada por Zum Felde (*op. cit.*).

Por un lado, la visión de un país excepcional respecto a la región es reivindicada por una identidad internacional que tiende hacia un polo cosmopolita y universalista, que se percibe como defensor de una perspectiva racionalista y neoclásica, signada por la geopolítica portuaria y la articulación con las potencias (Reino Unido primero, Estados Unidos después). A nivel político ello se expresa tradicionalmente en el batllismo (Real de Azúa, 1987), aunque también adhieren a estos planteos los blancos independientes. Justamente, en la década de 1930 el ministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Rodríguez Larreta (blanco independiente que integraba un gobierno colorado), se refería a la excepcionalidad étnica respecto a la región como una virtud del país, afirmando que «El destino nos ha favorecido con una situación excepcional. [...] esta raza nuestra con su manifiesta unidad, blanca, limpia, sana, apta» (Panizza 1991, p. 62). Esta identidad se define por diferenciación con la identidad regional o latinoamericana.

Por el otro lado, el polo caracterizado por una identidad internacional con vocación regionalista puede rastrearse al período del predominio misionero en la cuenca del Plata o al artiguismo, pero en épocas más

recientes gana peso a partir de la mencionada crítica a la mentalidad insular como sustento de la idea de excepcionalidad. Esta crítica da lugar a visiones revisionistas de la identidad internacional del país, que toma elementos de tradiciones federales, hispanistas y herreristas para postular una comprensión del país en el marco de la región:

La colonización española descenderá desde el Alto Perú y Asunción, y el Río de la Plata nacerá políticamente para «abrirle puertas a la tierra». El Uruguay vino para taponearla: como Estado «cuña» lo definen manuales de geopolítica. Volvamos a abrirle pues sus puertas a la tierra americana, ya que el ciclo del mar inglés se ha cerrado y con él nuestra propia clausura americana. (Methol, 2015, p. 105)

Desde una perspectiva antropológica, la mencionada noción de «pueblo trasplantado» aquí tensiona con la idea de una identidad internacional uruguaya integrada en una «civilización atlántica sudamericana» (Vidart, 1997) signada geopolíticamente por la potencial fecundidad de desarrollos humanos que se proyectan hacia el extenso interior fluvial del atlántico sudamericano (en contraste con la situación de la costa pacífica). También a nivel cultural este polo se articula con la reivindicación de la herencia misionero jesuítica y la tradición cultural barroca sudamericana.

Acompañando al proceso de deterioro del modelo batllista del Uruguay moderno, al agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y los mencionados cuestionamientos a la idea de excepcionalidad, a partir de la década de los sesenta la vocación regional gana fuerza en la identidad internacional uruguaya. Ejemplos de ello son la suscripción de diversos acuerdos de integración regional o la construcción de la represa de Salto Grande. «Tal tendencia se acelera durante la última transición democrática, en

la década de 1980, cuando la apuesta regional parece mantenerse independientemente de la alternancia entre partidos de gobierno y tipos de régimen político» (López y Hernández, 2020, pp. 108-109).

En este marco, la adhesión al Mercosur es un mojón en esta oscilación de la identidad internacional del país. En línea con la lectura revisionista de la anterior cita a Methol Ferré, Daniel Vidart se refiere de la siguiente forma a este hito:

El antiguo conflicto geopolítico desatado por la navegación de los ríos, por el acceso a los litorales platenses y por la rivalidad de los puertos de Buenos Aires y Montevideo, que en el pasado fuera resuelto, en el mejor de los casos, por el manejo diplomático [...], será reexaminado y sin duda superado a la luz de los futuros desarrollos del MERCOSUR que no sólo lo será de producciones naturales e industriales sino que configurará también un taller de recíproco conocimiento y, por encima de todas las cosas, de avenencias internacionales, de convivencia moral, de creatividad conjunta y compartida. (Vidart, 1997, p. 59)

Sin embargo, ya en el siglo XXI la situación cambia nuevamente. En el contexto de la globalización, de un renovado intento de liberalización del comercio mundial y de las grandes dificultades constatadas para avanzar en la integración en el Mercosur, la identidad internacional uruguaya pendula hacia el polo universalista. El interés por los Tratados de Libre Comercio (transversal a la izquierda y derecha, aunque con diferentes énfasis) es un buen indicador de esta oscilación.

En este nuevo contexto histórico, el cambio de gobierno de 2020 refuerza la apuesta por una identidad internacional universalista, como surge del propio programa de gobierno y de las diferentes iniciativas impulsadas, incluyendo la flexibilización del Mercosur y la apuesta por los TLC. En este punto, como se presenta a

continuación, la pandemia fue una oportunidad para reflatar la idea de excepcionalidad y, con ella, reforzar el distanciamiento de la región y presentar una narrativa sobre un designio diferente del país en el mundo, cultivando el vínculo directo con los países más modernos y desarrollados.

Pandemia y excepcionalidad en un país pequeño

Hay una visión generalizada, tal vez predominante, de que Uruguay fue un caso excepcional por su muy buen desempeño durante la crisis sanitaria relativa a la pandemia de la COVID-19 o, al menos, durante la mayor parte de la misma (OPS, 2020; Berniel, De la Mata y Cabral, 2020; The Economist, 2020; Moreno et al., 2020; Elizondo et al., 2021; Silva Aycaquer y Ponzo Gómez, 2021).

En 2020 hubo una bajísima incidencia de la COVID-19 en Uruguay. Las infecciones y los fallecimientos demoraron mucho en alcanzar un crecimiento exponencial (Moreno et al., 2020). Si bien en el primer semestre de 2021 la realidad cambió y durante algunas semanas Uruguay llegó a ser el país del mundo con más diagnósticos nuevos de infección y fallecidos por COVID-19 por día con relación a la población (López y Hernández, 2021), en el segundo semestre la situación fue encauzada, en parte por una eficiente campaña de vacunación que rápidamente colocó al país entre aquellos con mayor proporción de población vacunada del mundo (*ibid.*).

Esta situación respondió, en buena medida, a fortalezas estructurales tradicionalmente integradas en la narrativa sobre la excepcionalidad uruguaya. Un primer conjunto de fortalezas refiere a factores socioeconómicos favorables: el país tiene los mejores niveles de la región en desigualdad, pobreza y formalidad laboral, lo cual permitió, por ejemplo, que menos

proporción de la población quedase expuesta al parón en la economía. Un segundo conjunto de factores refiere a la estabilidad política e institucional y la capacidad estatal, que se refleja en buenos servicios públicos y cobertura a la población. Moreno et al. (2020) señalan entre las fortalezas que permitieron gestionar la pandemia que en marzo de 2020 el país tenía aproximadamente el doble de camas de hospital con relación a la población que países como Francia, España o Italia. En tercer lugar, la condición geopolítica de país pequeño también fue un factor favorable para combatir la pandemia. La escasez de población, distribuida en un territorio reducido y con amplios espacios con baja densidad de habitantes favorece el control de la expansión de las infecciones, así como favorecía la distribución de la renta pecuaria. También el aislamiento relativo que evoca la idea de insularidad: un país poco conectado a los principales circuitos mundiales de tránsito de personas, con poca frontera seca y pocos puertos y aeropuertos internacionales.

De hecho, los factores socioeconómicos y políticos mencionados también se explican, en parte, por la condición geopolítica del país. La pequeñez, componente de la narrativa de la excepcionalidad, se convierte así en virtud. En relación con este punto hay una ambigüedad con la que los países pequeños se enfrentan a las crisis mundiales: si bien en general son más vulnerables a cambios sistémicos, al mismo tiempo es común que demuestren una mayor flexibilidad para adaptarse a estos. De hecho, durante la pandemia floreció una literatura que analizaba la mayor capacidad de los países pequeños para afrontar la crisis. «El tamaño pequeño tiende a estar relacionado con una mayor cohesión social, una gestión flexible de la crisis y un seguimiento más fácil de las cadenas de infección» (Högenauer et al., 2021, p. 4). Para el caso uruguayo hay

antecedentes que también abordan la cuestión. En ocasión de la crisis económica mundial de 1973, por ejemplo, si bien el país parecía más vulnerable a la volatilidad de los precios de los hidrocarburos, Carlos Real de Azúa destacaba en un estudio realizado para la CEPAL el modo en que la condición de país pequeño también ofrece determinados potenciales.

Puede resultar más fácil ajustarse a las presiones que sobre un proceso ya iniciado de crecimiento lleguen desde fuera del área y pueden tener más comodidades, más agilidad para infiltrarse entre las mallas o entre los intersticios (depende de la imagen) del comercio mundial, reconquistar en la frecuente borrasca algo de lo perdido y tener para ello aptitudes que nazcan de la habilidad para agilitar la propia estructura comercial doméstica. (Real de Azúa, 1977, p. 163)

Además de estos factores estructurales, ciertamente hubo también una respuesta veloz y asertiva de parte del gobierno que incluyó una campaña de información a la población, testeos sistemáticos, rastreo de focos de contagio, exigencia de uso de barbijos y cierre de fronteras. A todo esto se agrega en 2021 la eficaz y eficiente campaña de vacunación, que también tuvo como sustento a los antedichos factores estructurales. «Si bien Uruguay fue el último país del continente en recibir las vacunas, [...] para julio de 2021 ya era el país de la región con mayor porcentaje de población vacunada» (Hernández y López, 2021, p. 11). De esta forma, la excepcionalidad asociada al reformismo sanitarista que analiza Morás (*op. cit.*), que incluye al país como precursor en políticas de vacunación obligatorias impulsadas desde el Estado, a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Esta cualidad de precursor de reformas sociales modernizadoras en salud y educación reaparece con fuerza en el siglo XXI, como ejemplifican la regulación del cannabis o el Plan Ceibal, que también significaron una renovación del discurso de la excepcionalidad.

Complementariamente, además de la buena performance sanitaria, se destaca que esta fue alcanzada sin declarar el confinamiento, la paralización de actividades laborales ni otras medidas exigentes de restricción de la libertad de reunión y movilidad de las personas (al margen del control o limitación de determinadas actividades puntuales que implican la aglomeración de personas). Desde el gobierno hubo una decisión política deliberada, firme y explícita de no adoptar en ningún momento un modelo de confinamiento domiciliario. El gobierno apostó, en cambio, por un modelo no restrictivo que se sustentaba en informar y concientizar a la población sobre medidas de prevención (distanciamiento, evitar movimientos y reuniones innecesarias, cuarentena preventiva en caso de sospecha de infección) y la apuesta por la responsabilidad individual para su cumplimiento, con pocos elementos coercitivos o de control estatal. En el mismo sentido, la vacunación no fue obligatoria, aunque sí se exigía estar vacunado para determinadas actividades y trámites públicos.

Esta aproximación a los aspectos sociales, políticos y económicos de la atención de la crisis pandémica acabó siendo denominada «libertad responsable» (Buquet, 2021; Supervielle, 2022), concepto acuñado por el presidente Lacalle Pou y recogido por la prensa, pero que no constituye en sí mismo un modelo planificado y delineado. La idea de libertad responsable era planteada fundamentación explícitamente ideológica, de cuño liberal. Al respecto, decía el presidente Lacalle:

Yo apelo a la libertad, lo saben bien. Yo creo que el uruguayo es una persona que ama la libertad y que, en momentos difíciles de su historia, se abraza a ella, y estoy seguro de que va a actuar en consecuencia. Aun sabiendo que, tratándose de la libertad individual, siempre tiene un elemento colectivo. (Supervielle, 2022, p. 62)

Aquella idea de legalidad democrática y garantista de las libertades individuales que menciona Caetano (op. cit.) es ahora reformulada en clave liberal a través de la mencionada noción de «libertad responsable» que el gobierno utiliza para definir su enfoque sanitario. Al reclamarse medidas de confinamiento, el gobierno rechaza instaurar un «estado policíaco».

De esta forma, la evocación al carácter liberal y la aplicación de reformismo social como componentes de la excepcionalidad uruguaya se combinaban con capacidades estructurales igualmente excepcionales (socioeconómicas, político institucionales y geopolíticas) para renovar la idea de la excepcionalidad en el marco de la buena performance sanitaria. Sin embargo, tal como sucedía con su versión tradicional, a continuación se explica que la narrativa de la excepcionalidad asume un esplendor mayor al ser fundamentada en su carácter diferencial respecto a la región, apoyándose en la dimensión relacional para tronar una construcción identitaria de mayor eficacia.

La excepcionalidad en la región más afectada por la pandemia

Ambos elementos, la baja incidencia de la COVID-19 y la libre movilidad, diferenciaron la situación uruguaya de la predominante en los demás países de Latinoamérica. El desempeño de Uruguay en la región solo puede ser comparado con el cubano (Silva Aycaguer y Ponzo, *op. cit.*), lo que remite, nuevamente, a las ventajas que ofrecen la pequeñez del país, su relativo aislamiento y las fortalezas en el sistema de salud, atributos compartidos por ambos países.

Esta diferenciación asume especial notoriedad al comparar la situación uruguaya con la de los dos grandes vecinos: Argentina y Brasil. Los gobiernos de estos países apostaron por políticas opuestas entre sí, pero, en ambos casos, más extre-

mas a la uruguaya: confinamiento domiciliario estricto en Argentina y negación de la gravedad de la crisis en Brasil. Frente a ello, por un lado, Uruguay evitó el negacionismo de la pandemia asumido por el gobierno brasileño de Jair Bolsonaro, al apoyarse en un enfoque científico de la cuestión. Por otro lado, el carácter liberal también permitió eludir la opción por el confinamiento obligatorio, que fue implementada y mantenida durante largo tiempo por el gobierno peronista argentino de Alberto Fernández. De esta forma, la propuesta de libertad responsable surge como un elemento de diferenciación:

Uruguay pareció superar la dicotomía —que se planteaba en algunos debates— entre salud y economía. Así lo postulaba Lacalle en un evento organizado por la Fundación Libertad (donde fue presentado por Mario Vargas Llosa como un defensor de la libertad y ejemplo del abordaje de la pandemia en América Latina): «hay una falsa dicotomía entre salud y economía». (López y Hernández, 2021b, p. 15)

Además, la idea de ir por el camino del medio entre un abordaje que pondere exclusivamente la salud, como el adoptado por Argentina, y otro enfocado en mantener la actividad económica, como el brasileño, permite asociar la excepcionalidad uruguaya con otro mito del imaginario social nacional: el de la medianía (Rial, *op. cit.*). El país logra afrontar positivamente al problema, sin un abordaje extremo, sino justamente por el camino del medio. Como ya se ha mencionado, por supuesto, tanto la vacunación como la limitación de la movilidad sin imponer confinamiento son posibles con base a los factores estructurales antes mencionados, pero, independientemente de ello, aquí interesa destacar que ambos logros son conferidos a estos atributos míticos.

Además, en relación con Argentina, hubo una alta rotación del presidente Lacalle Pou en la televisión de aquel país explicando la política sanitaria uruguaya desde una fundamentación liberal, lo cual agudizó tensiones en las relaciones bilatera-

les con un gobierno peronista, tradicionalmente percibido como antiliberal (en particular en el marco de la mencionada dicotomía sarmientina civilización/barbarie), atributo que se reforzaba en el marco del confinamiento. Esto agudizó una relación que ya venía tensionada por otros temas, como las diferencias en torno al planteo uruguayo de flexibilización del Mercosur y la política uruguaya de otorgar exoneraciones fiscales a argentinos que tramitaran su residencia legal en el país. En conjunto, estos tres elementos exacerbaron el contraste entre ambos países, destacando aún más la excepcionalidad del Uruguay liberal.

Esta diferenciación con la situación de la región —y, en particular, de los países vecinos— permitió a Uruguay erigirse como un «enclave sanitario» en la región más afectada del mundo (Hernández y López, 2020). La diferenciación basada en la buena performance hizo más eficaz la renovación del discurso de la excepcionalidad. El histórico enclave liberal de Latinoamérica se erige como un enclave sanitario en la región más afectada por la pandemia.

Como contraparte a este distanciamiento y diferenciación de la región, el nuevo impulso a la idea de excepcionalidad asociada al buen desempeño de Uruguay frente a la pandemia también permitió posicionar al país a la par de los países más modernos y desarrollados del mundo (siempre en el marco de esta narrativa, por supuesto). Durante 2020, Uruguay fue de los pocos países del mundo cuyos ciudadanos estaban habilitados para viajar a la Unión Europea (y el único del continente americano junto con Canadá).

Posteriormente, este posicionamiento del país en la narrativa del gobierno fue retomado en ocasión de tener que hacerse de las vacunas. El gobierno buscó alternativas para acceder a vacunas producidas en China sin la mediación de la empresa asiática que las producía en Brasil, lo que

resulta significativo sobre la intención de tratar directamente con las potencias, sin aceptar la mediación de las potencias regionales. Desde la óptica del gobierno, esto era lo que había sucedido en anteriores gobiernos, cuando por ejemplo el expresidente José Mujica planteaba «ir al estribo de Brasil». Al respecto, Lacalle Pou afirmaba en 2021: «Hay una competencia feroz por las vacunas; Uruguay está tratando de colarse entre los grandes» (uy.press, 2021). La afirmación refleja cabalmente la idea implícita en la narrativa sobre la excepcionalidad respecto a un país pequeño que puede interactuar directamente en el concierto internacional con países mayores y más poderosos, sin necesidad de navegar en el mundo bajo el ala protectora de la región.

Conclusiones

El texto propuso una revisión del concepto de excepcionalidad como narrativa de la identidad uruguaya, en el marco de la pandemia de la COVID-19. Para ello, se comenzó presentando la idea de excepcionalidad como un elemento fundamental de la identidad uruguaya moderna. Esta actúa en una dinámica de constitución relacional de la identidad del país, diferenciándolo de la región, acercándolo al mundo desarrollado y comparándolo con otros pequeños países de este orden (Suiza, Nueva Zelanda). A pesar de esta idea de excepcionalidad haber sido crecientemente cuestionada a partir de la crisis en la que se hunde el país en la segunda mitad del siglo pasado, la misma mantiene vigencia hasta la actualidad.

La idea de excepcionalidad opera en la identidad internacional uruguaya desde la que se desarrolla la política exterior y la inserción internacional. Esta identidad oscila en una tensión entre el universalismo cosmopolita y el privilegio a la pertenencia regional, en la cual la idea de excepcionalidad juega un rol importante en favor del primer polo, promoviendo una «mentalidad insular». Históricamente, así sucedió

durante la mayor parte del siglo xx. Sin embargo, de la mano de la crisis del Uruguay batllista, en la segunda mitad del siglo pasado, esta idea sufre crecientes cuestionamientos, principalmente desde un revisionismo histórico que apuesta por un Uruguay con vocación regional, latinoamericano o hispanoamericano.

La buena gestión de la pandemia de la COVID-19 permitió renovar la narrativa sobre la excepcionalidad uruguaya. La idea predominante de que el país tuvo un buen desempeño durante la pandemia refuerza dicha narrativa, en particular al contrastar la situación del país con la del resto de la región. Asimismo, el buen desempeño de Uruguay es comparable al de muchos países desarrollados. Estos elementos operan en la identidad internacional del país, generando un sentido de ajenidad respecto a la región y de comunidad con los países centrales.

De este modo, la renovación de la idea de excepcionalidad a partir del buen desempeño del país durante la pandemia opera también reforzando el distanciamiento de la región y el acercamiento a las potencias y el mundo desarrollado. Esto sucede en el marco de un nuevo impulso promovido por el gobierno a la visión universalista en la identidad internacional del país, cuya expresión concreta es el pedido de flexibilización del Mercosur y la exploración de

acuerdos de liberalización comercial con las potencias.

En una visión histórica, esta situación coincide con la de otras crisis mundiales anteriores que también afectaron a Uruguay. Algo semejante sucedió en ocasión de la crisis económica de 1929, la Segunda Guerra Mundial, la crisis económica de 1973 y la reconfiguración del sistema internacional en 1990. En todos estos casos, dificultades o cambios importantes provenientes del sistema internacional afectaron la identidad internacional del país, haciéndola oscilar en la tensión entre universalismo y regionalismo, en una dinámica en la cual el reforzamiento o el cuestionamiento de la idea de excepcionalidad legitima la tendencia hacia uno u otro polo. No obstante, el efecto de estas crisis mundiales sobre la identidad internacional del país está mediada por la acción interesada de gobiernos y grupos de interés. En el caso abordado, la coincidencia de la pandemia con el impulso a cambios liberalizadores en la inserción internacional que alejen al país de la región y lo acerquen a países desarrollados favorece intereses de sectores rurales, afines al gobierno, mientras perjudica a sectores industriales, más intensivos en mano de obra, cuyos productos, cuando son exportados, tienen generalmente destino en la región.

Bibliografía

- Berniel, L., De La Mata, D. y Cabral, G. (9/10/2020). Demografía y pandemia: qué revelan las muertes por Covid-19 en América Latina. CAF <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/10/demografia-y-pandemia/>
- Buquet, D. (14/4/2021). Uruguay y la libertad responsable ante la pandemia. *Latinoamérica 21*. <https://latinoamerica21.com/es/uruguay-y-la-libertad-responsable-ante-la-pandemia/>
- Caetano, G. (1989). Del primer batllismo al terrorismo: crisis simbólica y reconstrucción del imaginario colectivo. *Cuadernos del CLAEH*, 49, 85-104.
- Caetano, G. (1992). Notas para una revisión histórica sobre la cuestión nacional en el Uruguay. *Revista de Historia*, (3), 59-78.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.
- Elizondo, V., Harkins, G. W., Mabvakure, B., et al. (2021). SARS-CoV-2 genomic characterization and clinical manifestation of the COVID-19 outbreak in Uruguay. *Emerging microbes & infections*, (10) 1, 51-65.
- Gluckman, M. (1965). *Politics, law and ritual in tribal society*. Aldine.
- Hernández Nilson, D. y López Burian, C. (2020). Uruguay in the pandemic amid the return of the right: becoming an enclave. *Latin American Policy*, 11(2), 327-334.
- Hernández Nilson, D. y López Burian, C. (2021). Covid-19 en Uruguay: estrategias de abordaje y dinámicas políticas. Serie Documentos RISEP, 24, agosto de 2021, ANCU-CONICYT. https://anciu.org.uy/risep/serie-documentos-de-risep/item/download/99_30a5b4c32428889a8bc98a14eee0f7b1.html
- Hernández Nilson, D. y López Burian, C. (2023). Excepcionalidad e insularidad en tiempos de pandemia: el enclave sanitario y el distanciamiento de la región. En Bertullo, V. E., Dabiezies, J. M., (Ed.). *Más allá del virus* [en línea] Udelar, 28-34. www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20500.12008/38592/1/Mas%20alla%20del%20virus_FINAL%20alta.pdf
- Högenauer, A. L., Sarapuu, K. y Trimikliniotis, N. (2021). Guest editorial: small states and the governance of the COVID-19 pandemic. *Small States & Territories*, (4) 1, 3-12.
- <https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/74992/1/SST4%281%29Edi.pdf>
- Klein, N. (2014). *La doctrina del Shock: el auge del capitalismo del desastre*. Planeta.
- López Burian, C. y Hernández Nilson, D. (2020). Uruguay, los regionalismos y la integración regional: El partido nacional, su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia. *Cuadernos de Campo. Revista de Ciências Sociais*, (29), 97-124.
- López Burian, C. y Hernández Nilson, D. (2021). COVID-19, políticas y política en Uruguay: del desempeño excepcional al escenario crítico. *Análisis Carolina*, 15.
- Methol Ferré, A. (2015). *El Uruguay como problema*. HUM.
- Morás, L. E. (2010). *De la tierra purpúrea al laboratorio social. Reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917)*. EBO.
- Moreno, P., Moratorio G. A., Iraola, G., et al. (2020). An effective COVID-19 response in South America: the Uruguayan Conundrum. *MedRxiv* (preprint archive).
- OPS (25/11/2020). El porqué del comportamiento epidemiológico de la Covid-19 en Uruguay. <https://www.paho.org/es/noticias/25-11-2020-porque-comportamiento-epidemiologico-covid-19-uruguay>
- Panizza, F. (1991). *Uruguay, batllismo y después*. EBO.
- Quijano, C. (1965). Los mitos y los hechos. *Marcha*. 3 de diciembre.
- Real de Azúa, C. (1977). Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo "constrictivo". *Revista de la CEPAL*, 153-173.
- Real de Azúa, C. (1987). Política Internacional e Ideologías en el Uruguay. *Escritos*. Arca. 233-262.
- Rial, J. (1986). El imaginario social uruguayo y la dictadura. Los mitos políticos (De-Re) construcción. En Perelli, C. y Rial, J. *De Mitos y Memorias Políticas*. Banda Oriental.
- Ribeiro, D. (1969). *Las Américas y la civilización*. Centro Editor de América Latina.

- Sarmiento, Domingo Faustino (2018). *Facundo o civilización y barbarie*. Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Silva Aycaguer, L. C. y Ponzo Gómez, J. (2021). Un año de epidemia de COVID-19: Cuba y Uruguay en el contexto latinoamericano. *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología*, 58. <http://revepidemiologia.sld.cu/index.php/hie/article/view/1063>.
- Sperling, S. (2020). Uruguay's neoliberal shock therapy. *International Politics and Society*. <https://www.ips-journal.eu/regions/latin-america/uruguays-neoliberal-shock-therapy-4512/>
- Supervielle, D. (2022). *La libertad responsable*. KAS.
- Swartz, M. J., Turner, V. W. y Tuden, A. (1994). Antropología política: una introducción. *Alteridades*, 8, 101-126.
- The Economist (20/6/2020). How Uruguay has coped with covid-19. <https://www.economist.com/the-americas/2020/06/18/how-uruguay-has-coped-with-covid-19>
- uy.press (06/01/2021). Lacalle Pou: Hay una competencia feroz por las vacunas; Uruguay está tratando de colarse entre los grandes. *uy.press Agencia uruguaya de noticias*. <https://www.uypress.net/Politica/Lacalle-Pou--Hay-una-competencia-feroz-por-las-vacunas-Uruguay-esta-tratando-de-colarse-entre-los-grandes--uc109908>
- Vidart, D. (1997). Raíces y perspectivas de una civilización del Mercosur. En Recondo, G. *Mercosur: la dimensión cultural de la integración*. CICCUS.
- Zizek, S. (2020). *Pandemia*. Anagrama.
- Zorrilla de San Martín, J. (1956). *Tabaré*. MEC.
- Zum Felde, A. (1956). Prólogo. En Zorrilla de San Martín, J. (1956). *Tabaré*. MEC.