

***LA CANCELLERÍA URUGUAYA FRENTE A LA CRISIS POLÍTICA DE
VENEZUELA EN 2017. INTERPRETANDO LOS COMUNICADOS
OFICIALES***

Wilson Fernández Luzuriaga (*)

**Serie Documentos de Trabajo N° 89
Unidad Multidisciplinaria
Diciembre, 2017**

**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
ISSN 1688-5074**



**Programa de Estudios Internacionales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

(*) Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales.

Introducción

Este trabajo se inscribe en el área de investigación y docencia sobre Teoría y práctica de la política exterior del Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y, particularmente, abona a uno de sus objetivos centrales y permanentes: el seguimiento y análisis de la política exterior uruguaya, principalmente desde la línea editorial Serie Documentos de Trabajo.

En esa dirección, en el año 2014, desde el PEI se trabajó en el análisis de las propuestas preelectorales de los cinco partidos políticos que, finalmente, obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones de octubre de ese año. El análisis respondió a una metodología aplicada ininterrumpidamente por el PEI, desde las elecciones de 1994, basada en el estudio –y comparación– de las plataformas programáticas, a partir de cinco grandes dimensiones.¹

Asimismo, un segundo trabajo, indagó las pautas inaugurales y las propuestas concretas, en materia de política exterior, del gobierno que asumió el 1º de marzo de 2015, encabezado por el presidente Tabaré Vázquez. En efecto, desde una revisión a la plataforma electoral del partido de gobierno, Frente Amplio, se reseñaron y analizaron manifestaciones y acciones concretas del gobierno electo, en el período que abarca desde el 30 de noviembre de 2014, noche del triunfo de Vázquez en segunda vuelta electoral, hasta el 1º de marzo de 2015, cuando efectivamente asume como Presidente de la República.²

Un tercer trabajo reseñó y analizó la política exterior uruguaya en los años 2015 y 2016 desde las propias pautas inaugurales y de algunas decisiones consideradas como substanciales y/o emblemáticas, con el fin de esclarecer el punto de partida con vistas a análisis sobre estrategias, decisiones y resultados en política exterior uruguaya para toda la administración de gobierno.³

Finalmente, sobre fines de 2016, se presentó una descripción analítica de objetivos, estrategias y resultados esperados por el gobierno uruguayo en política exterior para la actual administración, desde el estudio del *Plan estratégico 2015-2020. Bases para la política*

¹ Fernández Luzuriaga, Wilson (2014) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2014*. Serie Documentos de Trabajo N° 84. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

² Fernández Luzuriaga, Wilson (2015) “La inserción internacional del Uruguay a partir de 2015: propuestas del gobierno electo” en *XII Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en balance. Debates y desafíos regionales* [on line]. Mendoza: Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: http://www.congreso.saap.org.ar/sites/default/files/slides/Fern%C3%A1ndez%20Luzuriaga%2C%20Wilson%20%28RRII%29_0.pdf [acceso 30/11/2017]

³ Fernández Luzuriaga, Wilson (2016-a) “La política exterior uruguaya entre los disensos del sistema político y un sistema internacional inestable”.

exterior del Uruguay, elaborado por la propia Cancillería en 2015, como argumentación para el pedido presupuestal del quinquenio.⁴

Este trabajo analiza la posición del gobierno uruguayo frente a la prolongada crisis política en la República Bolivariana de Venezuela, a través de los comunicados oficiales emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y publicados en su sitio web, desde el inicio de 2017 hasta la aplicación de la llamada cláusula democrática del MERCOSUR con sus repercusiones inmediatas.

El análisis responde a un contexto muy particular. Si bien el final de la llamada Guerra Fría inauguró un tiempo de cambios y realineaciones, el año 2016 confirmó ese futuro transicional, con la victoria electoral de Donald Trump en Estados Unidos de América, el referéndum que determina al gobierno del Reino Unido a abandonar la Unión Europea, la consolidación del liderazgo regional e internacional de Vladimir Putin, la prolongada lucha armada y crisis humanitaria en Siria y las amenazas latentes de Corea del Norte. Por otra parte, bajo este panorama sistémico, Uruguay ostentó la categoría de Miembro No Permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con una agenda que incluyó conflictos entre Israel y Palestina, nuevas amenazas nucleares de Corea, intervenciones militares de Estados Unidos de América en territorio sirio, entre los principales.

El Documento de Trabajo busca mostrar la posición de la Cancillería que, desde este contexto internacional, debe asumir constricciones adicionales al entablar relaciones bilaterales con Venezuela, provenientes de un escenario subregional-regional y de un escenario nacional. El escenario subregional-regional se fue configurando y reconfigurando a partir de posturas de los otros tres países fundadores del MERCOSUR, que endurecieron sus discursos y decisiones con consecuencias en la institucionalidad del bloque, así como a partir de un fuerte involucramiento de la OEA en la crisis venezolana, liderado por su Secretario General, el uruguayo Luis Almagro. El escenario nacional está configurado desde la exigua mayoría parlamentaria propia alcanzada por el partido de gobierno, Frente Amplio, en las elecciones de 2014⁵, mayoría que inclusive en este año se vio acotada solo a la Cámara de Senadores ante la disidencia de un diputado oficialista en la Cámara de Representantes. El escaso margen de maniobra del Poder Ejecutivo ponderó la gravitación de los debates a la interna del partido de gobierno sobre inserción internacional.

El autor agradece a sus compañeros del PEI, Lincoln Bizzozero, Hernán Olmedo González y Nicolás Pose, así como al Embajador Dr. Juan José Arteaga y a la Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público Magdalena Baz Vilizzio por los comentarios y aportes sobre este análisis, realizados en un taller interno organizado por el propio Programa.

⁴ Fernández Luzuriaga, Wilson (2016) *El Plan Estratégico de la Cancillería uruguayo: un modelo para evaluar resultados*. Serie Documentos de Trabajo N° 87. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

⁵ Quince legisladores más el Vicepresidente de la República en la Cámara de Senadores, compuesta por 31 miembros, y 50 legisladores en la Cámara de Representantes, compuesta por 99 miembros.

I. Estrategia de análisis

En primer lugar, en este trabajo se identifica como agente del mensaje al propio Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Dirección de Prensa. El canal utilizado es la publicación de textos que la propia Cancillería uruguaya denomina comunicados de prensa y publica en su página web. Aquí se considera canal de transmisión “al medio utilizado por un emisor para comunicarse con el receptor del mensaje” (Bizzozero, 1989: 29). Estos medios se constituyen, así, en un facilitador de cohesión hacia el sistema internacional o hacia subsistemas, en este caso configurados desde espacios regionales, subregionales o domésticos.

Si bien la identidad del agente emisor es siempre el ministerio, en el universo de todos los comunicados de prensa, se van a hallar distintos atributos que aluden al sujeto de cada mensaje: gobierno uruguayo, países del MERCOSUR, países sudamericanos, países reunidos en el espacio institucional panamericano de la OEA, etc. La declaración o comunicado emitido responderá a contextos internacionales, multilaterales, regionales, subregionales y también domésticos. En definitiva, Uruguay, representado por su Cancillería, pasará a comunicarse con documentos que contienen mensajes de estructura homogénea, los que mostrarán cierta evolución de sus contenidos como respuestas a los contextos mencionados.

Al tratarse del estudio de mensajes atribuibles a una de las unidades básicas en la que está dividido el mundo, el Estado nacional, se asume un contexto de permanente tensión entre la unidad y el sistema internacional o los subsistemas subregionales y regionales. Inclusive esa tensión puede estar latente en un contexto doméstico. Así, el mensaje cumple dos funciones: una operativa y otra legitimadora. En la medida que la unidad nacional señala caminos operativos para solucionar el problema, se relaciona con un destinatario al que le está otorgando cierto grado de legitimidad. El destinatario o receptor de cada mensaje deberá determinarse en el propio texto, aunque en general está señalado en forma explícita por el agente emisor. Finalmente cabe agregar que, más allá de las funciones, los mensajes tienen connotaciones positivas o negativas o dicho en forma más precisa, primordialmente positivas o primordialmente negativas. Así, un mismo contexto conflictivo puede ser el estímulo para expresiones condenatorias y de rechazo y, también, propositivas y de satisfacción.

Cabe preguntarse la utilidad de marcar como agente del mensaje al Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo. A fines de 2014, como resultado de un proceso de investigación en el PEI, se publicó un trabajo sobre la toma de decisiones en la política exterior uruguaya. El trabajo constituye un marco conceptual que argumenta la centralidad del triángulo presidente-canciller-parlamento en las relaciones exteriores de Uruguay. El triángulo decisorio constituye el ámbito facultado y capacitado para tomar decisiones que comprometan los recursos de Estado y cuyas decisiones finales son de muy difícil reversión.⁶

⁶ Fernández Luzuriaga, Wilson (2015) *Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*.

Como conclusión, la consagración de este triángulo decisorio se entiende desde: la doble condición de jefe de Estado y jefe de gobierno del Presidente de la República; su potestad de nombrar y destituir al Ministro de Relaciones Exteriores sin intervención parlamentaria; la exigencia de perfeccionar la decisión del Poder Ejecutivo con la coincidencia de, al menos, la voluntad del presidente y el canciller; la capacidad del Poder Legislativo de desviar una decisión adoptada o en proceso de adopción del Poder Ejecutivo, incluso con potestades de destitución del canciller. Esta conclusión desde una pirámide jerárquica e institucional, se limita a considerar a la estructura orgánica de cualquier cancillería y a su cuerpo diplomático y consular como dos brazos subordinados del canciller. Ambos brazos generan un colectivo que construye y comparte una *expertise* y un acopio histórico-tradicional de escalas de valores que se han dado en conceptualizar como estilo diplomático. La formulación, implementación y ejecución de la política exterior deberá fundamentarse en una estructura orgánica con su división en direcciones, departamentos o secretarías, incluso en un apuntalamiento de la escuela diplomática (Fernández Luzuriaga, 2015).

Finalmente en cada mensaje se determinará qué principio de Derecho Internacional es mencionado, directamente, o aludido, indirectamente, como guía para el comportamiento. En un trabajo reciente, Fernández Luzuriaga (2016-b) presentó una novedosa herramienta de análisis que consiste en la operacionalización de los principios generales de Derecho Internacional, tomados de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para estudiar los mensajes del gobierno uruguayo en su investidura como Miembro No Permanente en el Consejo de Seguridad para el bienio 2016-2017.

Los principios generales son priorizados en tanto producto de coincidencias históricas entre Estados, principales sujetos de ese sistema jurídico. Esa síntesis entre muy distintas culturas, y en variados contextos históricos, buscó siempre la satisfacción de dos objetivos básicos para el Derecho Internacional: reglar la convivencia entre actores internacionales, no solamente entre Estados, y canalizar el ideal de justicia en un sistema internacional de coordinación. Además, estos principios son de particular relevancia para los Estados medianos y pequeños y de subsistemas regionales o subregionales, ante carencia de capacidades materiales suficientes para satisfacer sus agendas internacionales. O, al menos, para satisfacerlas, salvaguardando los espacios de autonomía doméstica (Fernández Luzuriaga y Pose, 2017: 138).

Para el jurista uruguayo Eduardo Jiménez de Aréchaga (1980: 107), la inclusión de una enumeración específica sobre propósitos y principios que ordena obligaciones para miembros y reglas de funcionamiento para la Organización, constituyó la innovación más notable de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 con relación al Pacto de la Liga de las Naciones de 1919. La ONU prosiguió con los esfuerzos de codificación de los principios fundamentales en su Comisión de Derecho Internacional. Y tras siete años de trabajo por parte de un Comité Especial, donde estaban representados todos los grupos y tendencias en la Organización, se aprueba por unanimidad la Resolución N° 2625 en 1970. En la votación, varios países recalcaron su alcance de mera recomendación, como toda resolución emanada del órgano. No obstante, como explica Arbuet-Vignali (2005: 432-433), la mayoría de estos

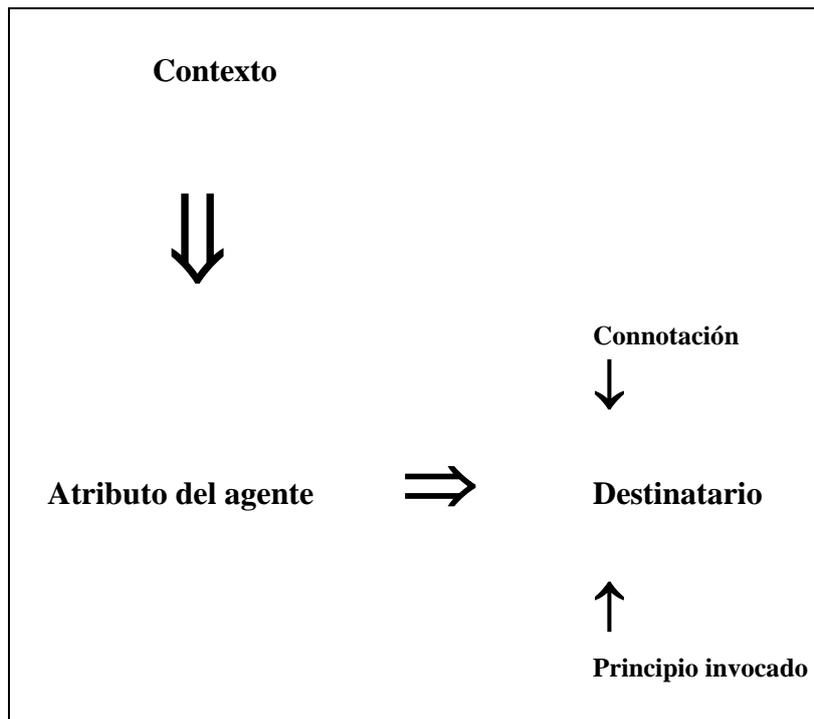
principios integran el Derecho Internacional desde sus orígenes como fuente consuetudinaria, siendo la excepción más notable la proscripción al uso o amenaza de la fuerza, incluida en la Carta.

En definitiva, la Resolución 2625 identifica los siete principios fundamentales de Derecho Internacional en una codificación detallada de sus alcances y corolarios: 1. proscripción del uso o amenaza de la fuerza; 2. solución pacífica de controversias internacionales; 3. proscripción de intervenir en asuntos internos de los Estados; 4. obligación de los Estados de cooperar entre sí; 5. libre determinación de los pueblos; 6. igualdad soberana de los Estados; 7. cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales. Cada principio significará un indicador, salvo el principio 5 y el principio 6 que fueron fusionados en un solo indicador. La fusión responde a que el alcance y los corolarios de ambos tienen su fundamento en el respeto a la personalidad que le deben los Estados a un tercer Estado o a un pueblo en su libre determinación. Además, las reivindicaciones de un Estado nacional al Derecho Internacional serán imputadas al principio 7, debido a que la redacción de la 2625 incluye todas las normas que conforman al Derecho Internacional. Asimismo, se construyó un séptimo indicador, las apuestas a las OMP, que se fundamenta en los principios 1 (dimensión 7), 2 (dimensión 1) y 4 (dimensiones 1 y 5). Finalmente, la apuesta al multilateralismo, en particular al del sistema de las Naciones Unidas será el octavo indicador. Esta apuesta imputa a los principios: 1 (dimensiones 7 y 8), 4 (dimensión 5), 5-6 (dimensión 5) y 7 (dimensiones 1, 2 y 3). Ver Tabla 1 (Fernández Luzuriaga; 2016-b).

Cabe acotar que para este trabajo los reiterados reclamos por parte de Estados y de otros actores internacionales al gobierno de Venezuela, relativos a respetar las reglas derivadas del régimen democrático y de prácticas republicanas, son imputados al principio 7, sobre la observancia al Derecho Internacional. En efecto, se trata de la reafirmación específica del apego a la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales, particularmente del MERCOSUR, la UNASUR y la OEA. De no haber existido estos compromisos previos de los que Venezuela es parte, los reclamos entrarían en un terreno de polémicas y podrían ser evaluados como violatorios del principio 3 sobre la proscripción de intervenir en asuntos de naturaleza doméstica de los Estados nacionales.

Asimismo, si bien todo el Documento de Trabajo analiza una crisis de carácter doméstico, muchos mensajes se consideran basados en el principio 2 sobre de solución pacífica de controversias. Esta licencia se aplica en virtud de que el principio no distingue entre conflictos internos e internacionales al momento de considerar si la situación es susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Inclusive en el Comunicado de prensa N° 63, los países fundadores del MERCOSUR, en una respuesta indirecta al presidente Trump, alegan el repudio a la violencia y a cualquier opción que implique el uso de la fuerza como base para la convivencia democrática, tanto en el plano interno como en las relaciones internacionales.

Figura 1



Fuente: elaboración propia.

Tabla 1. Operacionalización de los principios de Derecho Internacional recogidos en la Resolución 2625

Indicadores - Principios	Dimensiones
<p>Indicador 1</p> <p>1) Los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Guerra de agresión. 2. Ocupación militar o adquisición de territorio de otro Estado. 3. Violación de fronteras territoriales o resolución de controversias territoriales o fronterizas. 4. Violación de líneas internacionales de demarcación como las de armisticio. 5. Participación, organización, ayuda, instigación, o consentimiento en su territorio de fuerzas irregulares, bandas armadas, grupos mercenarios, actos de guerra civil, actos de terrorismo. 6. Propaganda a favor de las guerras de agresión. 7. Aumentar la eficacia del sistema de seguridad de Naciones Unidas. 8. Buena fe en negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme y esfuerzos por reducir tirantéz internacional y fortalecer la confianza entre los Estados.
<p>Indicador 2</p> <p>2) El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abstención por Estados Partes y por los demás Estados de toda medida que pueda agravar la situación de modo que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. 2. Libre elección de los medios de acuerdo a lo que las partes estimen en adecuación a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia.
<p>Indicador 3</p> <p>3) El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intervención armada; organización, apoyo, fomento, financiamiento, instigación o tolerancia a actividades armadas, subversivas o terroristas, encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado; intervención en una guerra civil de otro Estado; uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional. 2. Privación a otro Estado o pueblo de elegir su sistema político, económico, social o cultural u otras formas de injerencia o amenaza, mediante aplicación o fomento del uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole.
<p>Indicador 4</p> <p>4) La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. 2. Promoción al respeto universal y efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, y para eliminar toda forma de discriminación racial e intolerancia religiosa. 3. En las esferas económica, social, educativa, cultural, científica, tecnológica, y de crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo. 4. Conducir relaciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial de conformidad con los principios de igualdad soberana y de no intervención. 5. Adopción de medidas conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas, de conformidad con las disposiciones de la Carta.

<p>Indicador 5</p> <p>5 y 6) Los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, y de la igualdad soberana de los Estados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los Estados gozan de igualdad soberana y de derechos pese a diferencias de orden económico, social político o de otra índole y deben respetar esa personalidad de los demás Estados. 2. Todos los Estados y pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho. 3. El deber de los Estados de poner fin al colonialismo, teniendo en cuenta la voluntad de los pueblos contra sometimiento, subyugación, dominación y explotación extranjeros. 4. El deber de los Estados de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza contra la integridad territorial e independencia política de otro Estado, o que prive a los pueblos a la libre determinación. Incluye el derecho de tales pueblos de pedir y recibir apoyo de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. 5. El deber de los Estados de promover la aplicación de ambos principios mediante acción conjunta o individual y prestar asistencia a las Naciones Unidas en dicha la aplicación.
<p>Indicador 6</p> <p>7) El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abarca la Carta de las Naciones Unidas. 2. Abarca principios y normas de Derecho Internacional generalmente reconocidos. 3. Abarca las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos, con arreglo al Derecho Internacional.
<p>Indicador 7</p> <p>Participación en OMP.</p> <p>Principio 1</p> <p>Principio 2</p> <p>Principio 4</p>	<p>Dimensión 7</p> <p>Dimensión 1</p> <p>Dimensiones 1 y 5</p>
<p>Indicador 8</p> <p>Apuesta nacional al multilateralismo.</p> <p>Principio 1</p> <p>Principio 4</p> <p>Principios 5-6</p> <p>Principio 7</p>	<p>Dimensiones 7 y 8</p> <p>Dimensión 5</p> <p>Dimensión 5</p> <p>Dimensiones 1, 2 y 3</p>

Fuente: Fernández Luzuriaga (2016-b).

II. Los comunicados de prensa

A fin de dar cierto contexto a los comunicados de prensa de la Cancillería emitidos en 2017, cabe, al menos, reseñar las repercusiones de la crisis política en Venezuela durante 2016 en la subregión, sin dejar de tener en cuenta que estuvieron enmarcadas por un protagonismo del Secretario General de la OEA presentando informes ante el Consejo Permanente de la Organización tendientes a aplicar la Carta Democrática Interamericana. Asimismo se intentará sintetizar el panorama en el sistema político nacional en torno a la política exterior.

En junio de ese año y como anuncio de una crisis netamente institucional a nivel del MERCOSUR, los cancilleres de Argentina, Brasil, Uruguay, sumados al chileno, emitieron una Declaración Conjunta en la que lamentan los hechos de violencia suscitados en Caracas, cuando parlamentarios y otros ciudadanos fueron agredidos. Los ministros imputan claramente la responsabilidad a las autoridades, recordando su deber “de garantizar el derecho a las manifestaciones pacíficas y a la libre expresión de ideas”, y llamándolas a investigar lo sucedido (Ministerio de Relaciones Exteriores, 11 de junio de 2016).

No obstante, la crisis político-institucional en el bloque se desata sobre mediados de año, en las fechas previstas para el traspaso de Uruguay a Venezuela de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR. En principio, la Cancillería uruguaya, oficial y públicamente, “reitera su posición en el sentido de proceder al traspaso de la misma, de conformidad con lo establecido por las normas vigentes del MERCOSUR” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 7 de julio de 2016). Pero ante reacciones en contrario de los demás Estados Partes y largas negociaciones, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay acuerdan un ejercicio colegiado de la presidencia, con el presidente de Venezuela Nicolás Maduro calificando la situación como una nueva triple alianza de los tres primeros contra su país. Esta medida es acompañada con un emplazamiento a Venezuela para que acelere la ratificación de los acuerdos del bloque, a riesgo de una suspensión en su membresía a partir del primero de diciembre.

En concreto, el primero de diciembre se hizo efectiva la suspensión -“cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del Mercosur”- en un contexto que va consolidando un cariz conflictivo con los cambios de gobierno en la subregión. Los cancilleres alegan la constatación de “el estado de incumplimiento” y fundamentan que “Venezuela contó con cuatro años para incorporar la normativa vigente y que se le otorgó un plazo adicional”.⁷ El gobierno uruguayo siguió transitando posiciones más conciliadoras que los otros países fundadores del bloque. Así, en la dimensión netamente institucional, apoyó la suspensión del derecho a voto de Venezuela, pero defendiendo su derecho a voz, y reconoció la legitimidad de la Cancillería venezolana en activar los mecanismos de solución de controversias, el Tribunal Ad Hoc y el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR. No obstante, Uruguay adhiere en lo sustancial a los otros socios, lo que desata

⁷ La Voz, 3 de diciembre de 2016. <http://www.lavoz.com.ar/politica/tras-ser-excluida-del-mercosur-venezuela-dice-que-sufrio-un-golpe>

críticas al interior del Frente Amplio, con sectores que consideran que, en realidad, se trata de un proceso de expulsión por orientación política.

Con relación al sistema político nacional, y a riesgo de un excesivo esquematismo, se puede decir que en los primeros tres años del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2007) pujaron dos corrientes sobre la inserción internacional. La primera, impulsada por el canciller Reinaldo Gargano, priorizaba al MERCOSUR como ineludible plataforma para lanzar estrategias que comprendieran, en primer término, el espacio latinoamericano, desde la oportunidad histórica de coexistencia de gobiernos con afinidad ideológica. La segunda corriente era sostenida desde el equipo económico, encabezado por el ministro de Economía Danilo Astori, y podría definirse como más aperturista y crítica del funcionamiento del MERCOSUR, lo que derivó en negociaciones con otros países, incluyendo las relativas a un posible TLC con Estados Unidos de América. Durante el gobierno de José Mujica, a pesar de la priorización del MERCOSUR en la estrategia de inserción, las valoraciones del presidente y del entonces vicepresidente Astori marcaban una gradual diferencia: para el primero, la consolidación pasaba por una integración que trascendiera lo económico-comercial, mientras para el segundo, el bloque no logró constituir una plataforma de lanzamiento para el modelo productivo, habida cuenta de la lentitud en la liberalización de su comercio y en la suscripción de acuerdos con terceros países o bloques de países (Fernández Luzuriaga, 2016-a: 234).

Desde este contexto, la instalación del Consejo de Ministros en el tercer gobierno del Frente Amplio, supuso la conformación de un eje presidente Vázquez, canciller Rodolfo Nin Novoa y ministro de Economía Astori que reivindica apuestas y estrategias que este último propulsara entre 2005 y 2007. Consecuentemente, marca diferencias con un importante y, en ciertos contextos mayoritario, conglomerado de grupos de la coalición de izquierda. Paradójicamente, las apuestas y estrategias del eje, se acercan tanto a las plataformas preelectorales 2014 como a posicionamientos de los partidos Nacional, Colorado e Independiente. La política exterior queda enmarcada por tensiones y concesiones recíprocas entre distintos actores del partido de gobierno o por una posible alianza *ad hoc* entre un sector “más oficialista” del Frente Amplio y los principales partidos de la oposición (Fernández Luzuriaga, 2016-a: 235).

II.1. Comunicado de prensa N° 16/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 24 de marzo de 2017)

El contexto

Durante 2016, el enfrentamiento entre el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y la oposición política que controla la Asamblea Nacional de ese país, comenzó a dirimirse en escenarios institucionales. El gobierno recurrió al Tribunal Supremo de Justicia y logró invalidar leyes con el mecanismo de declaración de inconstitucionalidad y despojar al parlamento de funciones básicas en materia de revisión del presupuesto nacional. Desde mediados de marzo y ante un inminente fallo de la Sala Constitucional del Tribunal que

quitaría atribuciones a la Asamblea Nacional, un grupo de países comienza a trabajar el texto de una declaración conjunta. El canciller de México Luis Videgaray indicó que si bien su país tuvo la iniciativa en el ámbito de la OEA, el objetivo de incrementar la presión sobre el gobierno de Maduro había comenzado en una reunión reciente de los países de la Alianza del Pacífico, conformada por Colombia, Chile, México y Perú.⁸

A su vez, el 14 de marzo, se conoce un nuevo informe crítico sobre la situación de Venezuela emitido por el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, dirigido al Consejo Permanente. El informe, de 75 páginas, actualiza el publicado el 31 de mayo de 2016 y sugiere a los países miembros aplicar la Carta Democrática Interamericana, incluyendo la suspensión de Venezuela de la Organización en caso de que en un lapso de 30 días de desatados los mecanismos de la Carta, no se comience a respetar la Constitución nacional: “Aprobar la suspensión del desnaturalizado gobierno venezolano es el más claro esfuerzo y gesto que podemos hacer en este momento por la gente del país, por la democracia en el continente, por su futuro y por la justicia” (Organización de Estados Americanos, 14 de marzo de 2017).

El texto

La Declaración Conjunta es firmada el 23 de marzo por “Los “gobiernos” de 14 países que, desde el inicio, trabajaron junto a México en el texto. La misma es negociada a nivel de la OEA, publicada en su página web e involucra a los países signatarios: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Los signatarios, en primer término, desde la preocupación por la situación, dicen reiterar su “compromiso con la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos en el marco de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Carta Democrática Interamericana”.

En segundo término, alertan que se aprestan a un período de detenida evaluación del informe de Almagro, aunque consideran que la suspensión de cualquier país miembro “es el último recurso” y que antes deben agotarse los esfuerzos diplomáticos en un plazo razonable, según se desprende de la propia Carta Democrática.

En tercer término, los gobiernos expresan que reiteran que tanto el diálogo como la negociación son la “vía idónea” para llegar a soluciones duraderas a los problemas que afronta el pueblo. En ese sentido y en cuarto término, los 14 países hacen un llamado para que se cumplan a cabalidad los acuerdos alcanzados en el acompañamiento impulsado por los ex presidentes⁹ y la Santa Sede, y se avance en la pronta determinación de soluciones concretas, “con apego a las disposiciones de la Constitución [...] para garantizar la efectiva separación de poderes y el respeto al Estado de Derecho y a las instituciones democráticas”.

⁸ Efecto Cocuyo, 23 de marzo de 2017. <http://efectococuyo.com/politica/mexico-y-eeuu-lideran-declaracion-contra-gobierno-de-venezuela-que-debatira-la-oea>

⁹ José Luis Rodríguez Zapatero de España, Martín Torrijos de Panamá y Leonel Fernández de República Dominicana) junto con el Vaticano.

En quinto término, la Declaración ingresa en los reclamos concretos, en este caso dirigidos al gobierno venezolano: liberación de presos políticos, reconocimiento de la legitimidad de la Asamblea Nacional -de acuerdo a la Constitución nacional-, establecimiento de un calendario electoral -que incluya las elecciones propuestas-.

Finalmente, los gobiernos firmantes reiteran la disposición a colaborar con el pueblo y el gobierno de Venezuela en la solución de sus desafíos políticos, económicos y sociales, comprometiéndose a mantenerse atentos a los esfuerzos por abordar los desafíos durante las semanas próximas para evaluar otros pasos necesarios.

El análisis

El contexto de la Declaración responde a una crisis institucional en Venezuela, pero también se verifica un contexto regional panamericano desde el estímulo del informe elaborado en la OEA. En el texto se identifican seis mensajes cuyos autores se presentan como los gobiernos de los 14 países firmantes, pertenecientes a un espacio geográfico panamericano. El primer mensaje, si bien es genéricamente dirigido a toda la república, el destinatario es el gobierno de Venezuela por la inminencia del fallo del Tribunal y el informe de Almagro. Dentro de una connotación negativa por la profunda preocupación por la situación que atraviesa ese país, se fundamentan acciones en la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales y en la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

En el segundo mensaje, el destinatario es el Secretario General de la OEA. El texto, en este caso, tiene una connotación levemente positiva que hace a la intención de evaluar un informe, extremando el cuidado a la hora de concluir sobre un déficit democrático. Así, el mensaje queda inspirado en la apuesta de los Estados nacionales al multilateralismo y en la solución pacífica de controversias, al reivindicar los esfuerzos diplomáticos.

El tercer mensaje presenta tres claros destinatarios: el gobierno de Venezuela, la oposición al gobierno de Venezuela y el pueblo venezolano. El párrafo es una clara reivindicación positiva al principio de solución pacífica de controversias. En el cuarto mensaje, los autores del texto se dirigen al gobierno de Venezuela y a la oposición, pero esta vez con una clara connotación negativa porque los acuerdos alcanzados no se han cumplido con “cabalidad”. Aquí la fundamentación en el principio de solución pacífica de controversias es reforzada con el llamado a la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales, ya que apela a respetar al Estado de Derecho, a las instituciones y a la separación de poderes.

El quinto mensaje, muestra una severa connotación negativa y es dirigida al gobierno de Venezuela. La situación descrita sobre presos políticos, desconocimiento de la Asamblea Nacional y necesidad de un calendario electoral quedarían fundamentadas en la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad

democrática establecida en acuerdos internacionales y en la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

Finalmente, el texto del sexto mensaje se dirige tanto al gobierno de Venezuela como al pueblo venezolano en forma explícita. Desde una clara connotación positiva, se trata de un ofrecimiento a buscar alternativas, siempre inspiradas en el principio de solución de pacífica de controversias.

II.2. Comunicado de prensa N°18/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 31 de marzo de 2017)

El contexto

Días antes de conocerse el fallo del Tribunal Supremo de Justicia, el Subsecretario de Relaciones Exteriores José Luis Cancela, aclara que las intenciones de Uruguay en la Declaración del 23 de marzo no pueden interpretarse como una antesala a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana: "La posición de Uruguay es la misma. Hasta ahora no se han verificado los supuestos necesarios para aplicar la Carta [...]".¹⁰

A nivel regional, el informe de Almagro, recibe la respuesta de la Ministra del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela, Delcy Rodríguez, quien lo acusa de haberse "constituido en el líder contra el diálogo [que] ha recorrido los rincones de nuestro hemisferio llamando al no diálogo, atenta contra la paz de Venezuela, atenta contra la estabilidad, contra la integridad de nuestro pueblo".¹¹ Con este panorama, el Consejo Permanente de la OEA, celebró el 27 de marzo una sesión extraordinaria para recibir a Rodríguez. La reunión pedida por 18 países, incluidos Uruguay y la propia Venezuela, refiere a la fijación de un cronograma electoral y la liberación de presos políticos. El 28 de marzo, Canadá presenta una declaración conjunta, apoyada por 20 países, incluido Uruguay, y rechazada por 11 en la que se emplaza a la propia OEA a concretar una hoja de ruta en el menor plazo posible.

Horas antes de celebrarse el encuentro en la OEA, el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay Rodolfo Nin Novoa confirmó que Uruguay votaría en contra de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana en caso de presentarse una moción en la sesión extraordinaria del 28 de marzo del Consejo Permanente. Añadió que la medida "aislaría a ese país y a su pueblo de los organismos formales de discusión".¹²

A pesar de la presiones en el espacio panamericano, finalmente, el 28 de marzo se conoce el fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela en el que: "Se

¹⁰ El País, 15 de marzo de 2017.

¹¹ La Prensa HN, 16 de marzo de 2017. <http://www.laprensa.hn/mundo/1053416-410/canciller-venezolana-almagro-atenta-contra-la-paz-en-venezuela>

¹² La República, 28 de marzo de 2017.

advierte que mientras persista la situación de desacato y de invalidez de las actuaciones de la Asamblea Nacional, esta Sala Constitucional garantizará que las competencias parlamentarias sean ejercidas directamente por esta Sala o por el órgano que ella disponga, para velar por el Estado de Derecho" (Tribunal Supremo de Justicia, 28 de marzo de 2017).

Estos acontecimientos generan tal expectativa en el país que la Cancillería emite un breve Comunicado de prensa –N° 17/17-, informando que “el Gobierno de Uruguay se encuentra evaluando la situación en forma coordinada con otros países de la región” para emitir un comunicado que será difundido en forma pública (Ministerio de Relaciones Exteriores, 31 de marzo de 2017).

Pese a la afectación de atribuciones de la Asamblea Nacional de Venezuela, con mayoría opositora, y a que Uruguay firma la Declaración 18/17 que se analizará en los próximos apartados, el propio Nin Novoa informó haber dado instrucciones al Representante Permanente de Uruguay ante la OEA para que rechace cualquier propuesta de aplicar la cláusula democrática: “nos parece que es mucho mejor que Venezuela esté adentro de la Organización y no afuera, porque la manera de ayudar al pueblo venezolano es precisamente en esta corriente”, haciendo referencia al trabajo de los tres expresidentes.¹³

En este panorama, la interna del Frente Amplio llega a uno de sus puntos de disensos más fuertes en política exterior en el período de esta administración, cuando algunos grupos reclamaron la renuncia de Almagro. Inclusive, el Partido Comunista impulsa un debate a la interna de la coalición "para definir claramente quién dirige la política exterior y con qué criterios". Así, una resolución de su Comité Central acusa a Almagro de "operador desembozado del imperialismo yanqui". Los cuestionamientos también se hacen sentir desde el Movimiento de Participación Popular (liderado por Mujica), la lista 711(liderada por el vicepresidente Raúl Sendic) y un sector del Partido Socialista.¹⁴

El texto

La Declaración Conjunta es redactada a partir de una peculiar presentación del sujeto autor del mensaje, ya que efecto el texto es encabezado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Paraguay, quienes inmediatamente se identifican como miembros de la UNASUR. La primera expresión que se plasma sentencia que los gobiernos “condenan la situación” que se crea a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia que afecta a la Asamblea Nacional y a los parlamentarios electos por voto el popular, en diciembre del 2015.

La segunda expresión, no es menos categórica desde la “alarma” sobre el anuncio que el propio Tribunal asumirá las competencias del Poder Legislativo, se limitarán las facultades de la Asamblea Nacional y se restringirá la inmunidad parlamentaria de sus miembros. Las situaciones enumeradas “atentan contra los principios y valores esenciales de la democracia

¹³ El Observador, 28 de marzo de 2017.

¹⁴ El País, 29 de marzo de 2017.

representativa y a la separación, independencia y acatamiento de poderes públicos, pilares del Estado de Derecho”.

La tercera expresión es un llamado al gobierno de Venezuela a que efectivamente avance en la aplicación de medidas concretas acordadas con la oposición, desde el “apego a las disposiciones de la Constitución” para garantizar: la efectiva separación de poderes, el respeto al Estado de Derecho, a los derechos humanos y a las instituciones democráticas.

La cuarta expresión supone la disposición de los países firmantes de cooperar con el pueblo y el gobierno de Venezuela para contribuir a la solución pacífica y definitiva de los conflictos sociales, humanitarios y económicos. Para ello se vuelve a hacer “un llamado por el pronto restablecimiento del orden democrático”. La quinta expresión constituye una especie de advertencia vedada, si bien no se especifica una acción concreta, al expresar: “Seguiremos pendiente de lo que sucede [...] para adoptar otras decisiones político-institucionales colectivas que correspondan”.

El análisis

Si bien el contexto de la Declaración vuelve a responder a una crisis institucional en Venezuela, la situación genera debates y amplía el contexto al propio seno de la institucionalidad regional del espacio panamericano. Asimismo, las actuaciones de Almagro y de la Cancillería uruguaya también generan debate en el contexto del sistema político nacional, con tal grado de expectativa que el ministerio emite un comunicado adelantado que está acordando un texto con otros países de la región. El sujeto autor de la Declaración es el conjunto de seis gobiernos sudamericanos. No obstante, optan por reforzar su competencia recordando la membresía en la UNASUR. En definitiva, se identifican cinco mensajes. En el primero, el destinatario es el gobierno de Venezuela, a pesar que la acción se impute al Tribunal Supremo de Justicia, supuestamente perteneciente a un sistema judicial independiente. La connotación del mensaje es claramente negativa, ya que se manifiesta una condena por afectación de reglas democráticas. Obviamente, el texto se fundamenta en la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

El segundo mensaje es nuevamente dirigido al gobierno de Venezuela con la connotación negativa de una situación que: “Causa alarma”. El texto explicita el diagnóstico del primer mensaje sobre afectación de un parlamento democrático y sus consecuencias, también basado en un apego a la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

En el tercer mensaje, los autores, nuevamente, se dirigen al gobierno de Venezuela en un nuevo y “urgente” emplazamiento que desde una connotación negativa reivindica la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales, y la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

El cuarto mensaje es dirigido, explícitamente, al pueblo y al gobierno de Venezuela. Desde una connotación levemente positiva, se trata de reiterar la disposición de contribuir en la crisis desde la solución pacífica de controversias y la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

Finalmente, en el quinto mensaje, los países lanzan una advertencia sobre un futuro monitoreo de la situación y una posible adopción de decisiones político-institucionales colectivas, en alusión indirecta a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. En el contexto de esta Declaración solo puede tratarse de una nueva advertencia al gobierno de Venezuela, con una clara connotación negativa y basada en una crisis institucional que debe resolverse desde la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

II.3. Comunicado de prensa N° 28/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 17 de abril de 2017)

El contexto

A comienzos de abril, el presidente de Venezuela Nicolás Maduro afirmó que Uruguay agredía a su país en coordinación con el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y con la propia embajadora de ese país acreditada en Uruguay, mientras guardaba silencio por las masacres en otros países. Inmediatamente, el presidente Vázquez emite un comunicado en el que rechaza “tajante y categóricamente” las acusaciones y le solicita a Maduro que “proporcione las pruebas de la infundada denuncia; en caso contrario, se retracte públicamente en virtud de que expresiones como las manejadas afectan gravemente el relacionamiento tradicionalmente amistoso entre los dos países”.¹⁵

En Venezuela, sobre mediados de abril, jornadas de protesta dejaron como consecuencia seis ciudadanos fallecidos. Al respecto el líder opositor Henrique Capriles acusó al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Internas, Justicia y Paz de la represión y dirección de grupos paramilitares conformados por civiles armados.¹⁶ En este panorama, tanto partidarios del gobierno como partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil opositoras anuncian una jornada de marchas para el día 19 de abril.

El texto

La Declaración es nuevamente firmada por los “Gobiernos” de un grupo de 11 países, en este caso latinoamericanos, que no manifiestan ninguna adscripción institucional: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay. La primera expresión, de alguna manera guía del comunicado, refiere al “profundo

¹⁵ Montevideo Portal, 3 de abril de 2017. <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Tabare-Vazquez-le-pidio-a-Maduro-que-presente-pruebas-sobre-lo-dicho-o-se-retracte-339244>

¹⁶ El Heraldo, 15 de abril de 2017. <https://www.elheraldo.co/mundo/protestas-contramaduro-en-venezuela-dejan-6-muertos-348531>

pesar y rechazo por la muerte de seis ciudadanos”. No se imputa al gobierno de Venezuela la responsabilidad; solo se expresa “solidaridad y condolencias” a los familias afectadas.

El segundo párrafo, en igual dirección, enfatiza el rechazo a la violencia, pero esta vez alertando sobre la jornada de marchas del día 19 de abril. Se hace un llamado al gobierno de Venezuela para que garantice el derecho a la manifestación pacífica, de acuerdo a la Constitución, e impida cualquier acto de violencia contra los manifestantes. Pero, en forma simultánea, el llamado es extensivo a “la oposición” para que el derecho a manifestarse se ejerza con responsabilidad. Finalmente, en el tercer párrafo, los autores exhortan al gobierno venezolano a “rápidamente” definir las fechas que permitan cumplir el cronograma electoral como una pronta solución a la grave crisis que vive Venezuela y preocupa a la región.

El análisis

El contexto en el que se emite la Declaración remite al ámbito de las relaciones bilaterales ente Uruguay y Venezuela al generarse un conflicto político-diplomático así como a un contexto de crisis institucional con percusiones humanitarias en el propio territorio venezolano. Los sujetos que encabezan la Declaración se presentan, como “Los Gobiernos” de 11 países, tratándose en este caso de Estados latinoamericanos. En el estudio de este documento se identifican tres mensajes. El primero tiene como destinatario al pueblo venezolano, aunque en particular se centra en los familiares de seis ciudadanos fallecidos. La connotación es claramente negativa -de “pesar y rechazo”-, y todo desde una clara fundamentación en el principio relativo a la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

En el segundo mensaje, se plasma un “rechazo a la violencia” en una sentencia dirigida tanto al gobierno de Venezuela como a su oposición. La connotación es negativa ya que al rechazo lo siguen recomendaciones al gobierno sobre garantizar el derecho a la manifestación y a la oposición sobre lograr una jornada pacífica, ante el anuncio de una nueva movilización. El principio rector que inspira el mensaje radica en la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

El tercer mensaje se trata de una exhortación dirigida al gobierno de Venezuela sobre el cumplimiento del cronograma electoral. El marco de la advertencia hace que revele una connotación negativa, desde la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

II.4. Comunicado de prensa N° 30/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de abril de 2017)

El contexto

Las fuerzas nacionales opositoras al gobierno encabezado por Nicolás Maduro, finalmente se concentran el 19 de abril, fecha en la que se recuerda el inicio de la gesta por la independencia de Venezuela. Paralelamente los grupos oficialistas se reunieron en el centro

de Caracas para celebrar la fecha y, a la vez, rechazar intentos de golpe de Estado, con actividades culturales y una marcha en defensa de la independencia y la soberanía nacional. En los incidentes entre ambos bandos murieron tres personas, 62 resultaron heridas y 312 detenidas, según informó el Ministerio Público de Venezuela.¹⁷

Al día siguiente, se conocen declaraciones del Secretario General de las Naciones Unidas António Guterres. Su portavoz, Stephan Dujarric señaló: “Llamamos al gobierno de Venezuela y a la oposición a comprometerse sinceramente con la reactivación de los esfuerzos por entablar un diálogo, sobre todo en cuanto a asuntos críticos que ya habían integrado la agenda, como el equilibrio entre los distintos poderes del Estado, el calendario electoral, los derechos humanos, la verdad y la justicia y la situación socioeconómica”.¹⁸

En Uruguay, un día antes, la Cámara de Representantes aprobaba el llamado a Sala al ministro Nin Novoa, para que explique los posicionamientos de Uruguay con relación a la situación en Venezuela. El pedido fue realizado por el diputado del Partido Colorado Ope Pasquet, quien, finalmente, ungió de miembro interpelante. La preocupación radica en la posición con respecto a la aplicación de las diferentes cláusulas democráticas previstas en los organismos regionales y el estatus de las relaciones bilaterales. Al respecto, el propio portal de la presidencia difundía declaraciones de Nin Novoa sobre la corta visita que le realizara el embajador venezolano en Montevideo, Julio Chirino. El canciller expresaba que el diplomático no era portador de una rectificación sobre los dichos de Maduro.¹⁹

El texto

La Declaración es suscrita por los mismos 11 “Gobiernos” que firmaron la Declaración del 17 de abril. En primer término manifiestan: “condenamos enérgicamente la violencia que ha sido desencadenada en Venezuela y lamentamos la pérdida de más vidas”. En segundo término afirman que se suman a la Declaración formulada el día de la fecha por el Secretario General de las Naciones Unidas, reclamando la adopción de medidas concretas “de todas las partes” con el fin de reducir la polarización y generar condiciones necesarias para enfrentar los desafíos atendiendo los beneficios que se le deben al pueblo venezolano.

No obstante, en tercer término, los gobiernos reafirman la urgencia en que “las autoridades venezolanas” tomen medidas para asegurar los derechos fundamentales y preservar la paz social. Finalmente, en la misma dirección, se declara que resulta imperativo que Venezuela retome la senda de la institucionalidad democrática y que “su Gobierno” fije fechas para cumplir el cronograma electoral, libere a los presos políticos y garantice la separación de poderes.

¹⁷ El País, 20 de abril de 2017.

¹⁸ Centro de Noticias de la ONU: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=37170#.WbboorLyUk>

¹⁹ Montevideo Portal, 25 de abril de 2017. <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Nin-Novoa-sera-interpelado-el-proximo-10-de-mayo-341395>

El análisis

El contexto de la Declaración responde a una nueva crisis institucional en Venezuela, pero también responde a un estímulo proveniente del espacio multilateral institucional por el pronunciamiento de las Naciones Unidas. Asimismo, se verifica la vigencia de un contexto de conflicto en las relaciones bilaterales entre Uruguay y Venezuela y de un contexto de disensos en el sistema político uruguayo en torno a la política exterior que deriva en un mecanismo institucional como el llamado a Sala al canciller. El sujeto que encabeza la Declaración remite a “Los gobiernos”, en este caso de 11 países latinoamericanos que firmaron la Declaración del 17 de abril. El documento revela cuatro mensajes. El destinatario del primer mensaje es el propio pueblo venezolano, por la “pérdida de más vidas”. La connotación es claramente negativa desde la condena enérgica a la violencia. La fundamentación se encuentra en el principio de Derecho Internacional sobre la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

En el segundo mensaje, los destinatarios son el Secretario General de las Naciones Unidas, el gobierno de Venezuela y la oposición desde una connotación levemente positiva al tratarse de una salida a la crisis mediante adopción de medidas concretas para reducir la polarización y crear condiciones para enfrentar futuros desafíos. Las expresiones demuestran adhesión a la apuesta de los Estados nacionales al multilateralismo y al principio de la solución pacífica de controversias.

El tercer mensaje está dirigido al gobierno de Venezuela, si bien la expresión “autoridades” resulta imprecisa. El mensaje tiene una connotación negativa, un reclamo de adopción “urgente” de medidas para asegurar derechos fundamentales y paz social. Nuevamente se imputa la fundamentación del texto al principio de Derecho Internacional sobre la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

Finalmente, en el cuarto mensaje se considera “imperativo” que el gobierno de Venezuela, destinatario de la advertencia, retome la senda institucional y democrática, y libere presos políticos. La connotación negativa de advertencia remite a la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales y al principio de Derecho Internacional sobre la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

II.5. Comunicado de prensa N° 33/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 30 de abril de 2017)

El contexto

La OEA aprobó, el 26 de abril, la convocatoria a una reunión de su Consejo Permanente para abordar la crisis política de Venezuela con 19 votos a favor –incluido Uruguay–, diez en contra, cuatro abstenciones y una ausencia. El Representante Permanente de Venezuela en la Organización Samuel Moncada, rechazó la convocatoria y recordó la amenaza lanzada el día

anterior por Delcy Rodríguez, de que el país dejaría la OEA si se celebraba la sesión Finalmente, Maduro, acusando a la OEA de parcialidad e injerencia, anunció el retiro.

Días después, con una crisis que ya dejaba una treintena de personas fallecidas, el papa Francisco declaró estar dispuesto a intervenir para frenar la ola de violencia. Francisco evaluó negativamente la anterior intervención de la Santa Sede con los tres expresidentes que fungían de facilitadores. Explicó que uno de los problemas para su acción pacificadora son las divisiones dentro de la oposición venezolana y la aceptación de sus condiciones: “Yo creo que tiene que ser con [...] condiciones muy claras. Parte de la oposición no quiere esto, y es curioso que la misma oposición está dividida”.²⁰

El texto

La Declaración es emitida, en este caso, por ocho gobiernos latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, Paraguay y Uruguay. La primera expresión que guía el documento expresa la adhesión a las expresiones del papa Francisco. La segunda reafirma la primera condición de la adhesión que manifiesta el papa: contar con condiciones muy claras para una salida negociada a la crisis política, económica y humanitaria. La tercera expresión también confirma la idea de Francisco de hacer todo lo que se pueda, pero contando con las garantías necesarias. Estas, según interpretación de los gobiernos firmantes, serían: cese de actos de violencia, plena vigencia del Estado de Derecho, liberación de presos políticos, plena restitución de las prerrogativas a la Asamblea General y definición de un cronograma electoral.

El análisis

El contexto de esta Declaración es básicamente regional relativo al espacio institucional panamericano. No obstante, la intervención del papa Francisco, estímulo inmediato para la redacción, le da cierta trascendencia universal por su propia investidura relativa a la universalidad cristiana. El documento revela tres mensajes que tienen como sujeto a “Los Gobiernos” de ocho países latinoamericanos, aunque siete son sudamericanos. El primero muestra una connotación positiva a partir de la adhesión a las expresiones del papa. Si bien el destinatario directo es el propio papa, el acuerdo con sus expresiones colocan también en esa categoría al gobierno de Venezuela y a la oposición. El principio imputado a este mensaje deviene de acciones inscriptas en la solución pacífica de controversias.

El segundo mensaje también relativo a las expresiones de Francisco sobre la necesidad imprescindible de trabajar con “condiciones muy claras”, registra como destinatarios al papa, el gobierno y la oposición, en una connotación positiva inspirada también en el principio de solución pacífica de controversias.

El tercer mensaje es una nueva adhesión a propuestas del papa y refiere a emprender acciones pero con las garantías necesarias. El destinatario es el papa como autor de las expresiones y el gobierno de Venezuela, ya que las condiciones aludidas residen en sus

²⁰ BBC, 1 de mayo de 2017. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39768360>

responsabilidades. La connotación del mensaje es negativa, pues se fundamenta en una clara situación de alteración de normas democráticas. El principio que marca el espíritu de la recomendación reviste a la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales, así como en la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

II.6. Comunicado de prensa N° 55/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 5 de julio de 2017)

El contexto

A principios de mayo, el VI Congreso del Frente Amplio, se reúne con el objetivo de consolidar consensos, principalmente en cuatro temas, entre ellos, “Uruguay en un mundo globalizado”. El texto final aprobado, comienza expresando que la coalición debe ser una herramienta que contribuya a la creación de una comunidad internacional justa y solidaria que intente repeler los efectos negativos del capitalismo. Se afirma que Estados Unidos de América intenta romper con la unidad en América Latina, con ejemplos recientes como las crisis en Honduras, Paraguay, Brasil y Venezuela o históricos como Cuba. Este artículo fue votado en contra por Asamblea Uruguay, sector liderado por el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori; Alianza Progresista, grupo de sectores liderados por Nin Novoa, y el Nuevo Espacio liderado por el senador Rafael Michelini.²¹ Asimismo, trasciende que la Mesa del Congreso desactivó una moción presentada por dirigentes de base que planteaba el apoyo incondicional al presidente Maduro y censuraba la actuación y hasta la propia figura de Almagro. Sus integrantes declararon que se trató de evitar discusiones en el contexto de una interpelación del canciller.

Y, finalmente, el 10 de mayo, Nin Novoa comparece a la Cámara de Representantes ante el llamado a Sala efectuado por Pasquet. Los planteos de tres partidos políticos opositores - Nacional, Colorado e Independiente- se basan en la necesidad de aplicar las cláusulas democráticas en MERCOSUR y UNASUR y la propia Carta Democrática Interamericana. El cuarto partido opositor, la Unidad Popular, manifestó que compartía con Maduro la idea de alineación de la Cancillería uruguaya con Estados Unidos de América.²² El Frente Amplio aduce campañas de desestabilización contra el gobierno venezolano, con alguna acusación directa a la potencia del norte, y manifiesta desconfianza en la oposición en Venezuela. El canciller defiende su actuación en base a la constante evolución de los hechos, la observancia al principio de no intervención y el peligro de excluir de los regímenes internacionales a ese país: “No vamos a aislar a Venezuela, no le vamos a aplicar la Carta Democrática, no la vamos a echar”.²³ En la sesión se conoció que Nin Nova, ante un pedido de Delcy

²¹ Todos sectores que conforman el espacio político agrupado bajo el nombre Frente Líber Seregni.

²² La República, 11 de mayo de 2017.

²³ El País, 11 de mayo de 2017.

Rodríguez, y la consulta al presidente Vázquez, se sumaría a un grupo de países latinoamericanos –con El Salvador, Nicaragua, San Vicente, las Granadinas y República Dominicana- para la facilitación del diálogo en Venezuela.

La bancada oficialista presenta y con sus votos aprueba una declaración que, en su primer párrafo, respalda lo actuado por el gobierno, resaltando la intención de no aislar a Venezuela y defender “los principios emanados del Derecho Internacional de autodeterminación de los pueblos, apostando al diálogo como salida a los conflictos y rechazando todo tipo de violencia”. En el segundo párrafo, se hace un llamado a las instituciones internacionales para respetar el Derecho Internacional y la soberanía de Venezuela y “no fomentar intentos de desestabilización ni promover actos de injerencia”. Esta expresión supone una censura vedada a Almagro, ya que en el tercer párrafo se rechaza lo actuado por la OEA “en la figura [del] Dr. Luis Almagro Lemes”. Finalmente, la declaración exhorta “a desarrollar plenamente las herramientas del diálogo político y los buenos oficios” en una clara alusión al nuevo mecanismo de facilitación (Parlamento del Uruguay, 11 de mayo de 2017).

Desde ese contexto político nacional, el 31 de mayo en una reunión extraordinaria de cancilleres de la OEA, Cancela evitó respaldar la propuesta de crear un “grupo de contacto” para acompañar el diálogo en Venezuela y subrayó que Uruguay no tiene espíritu sancionatorio. Explicó que la posición uruguaya responde a un equilibrio entre la voluntad de la OEA de ayudar a Venezuela y los consensos regionales para contribuir a aplacar la radicalización y el sufrimiento del pueblo, y el apego al principio de no intervención: "un movimiento sutil y complejo".²⁴

Pero la escalada de violencia en Venezuela, entre posiciones cada vez más radicales, tendría un nuevo episodio. El 5 de julio, la sede de la Asamblea Nacional en Caracas fue escenario de incidentes, cuando personas auto identificadas como partidarias del gobierno Maduro ingresaron en forma violenta. La Asamblea estaba reunida en una sesión especial, conmemorando el 206° aniversario de la independencia nacional. En la mañana el vicepresidente venezolano Tareck El Aissami y varios ministros e integrantes del Poder Ejecutivo, habían visitado la sede del Palacio Federal, reuniéndose junto al arca donde se exhibe el acta de la independencia. El presidente Maduro condenó los incidentes e informó que había ordenado su investigación. Sin embargo puso en duda la responsabilidad de los mismos al declarar: “Son hechos extraños, siempre extraños, donde está la oposición”.²⁵

El texto

El Comunicado es autoría de “Los países fundadores del MERCOSUR”, en una ingeniosa nominación que alude al bloque, excluyendo a Venezuela. La primera expresión reafirma un “categórico rechazo a los hechos de violencia” que derivara en agresión a diputados y

²⁴ Montevideo Portal, 31 de mayo de 2017. <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Jose-Luis-Cancela-dijo-en-la-OEA-que-lo-que-pasa-en-Venezuela-es-un-drama--344716>

²⁵ Efecto Cocuyo. 5 de julio de 2017. <http://efectococuyo.com/politica/5-de-julio-de-2017-el-dia-en-que-afectos-al-gobierno-asaltaron-la-asamblea-nacional>

funcionarios de la Asamblea Nacional. La censura también incluye el hecho de la visita de altas autoridades del Poder Ejecutivo sin previo acuerdo con las legislativas. Estas acciones “constituyen un avasallamiento del Ejecutivo sobre otro Poder del Estado, inadmisibles en el marco de la institucionalidad democrática”.

Paso seguido, se exhorta al gobierno de Venezuela a poner fin tanto a discursos como a acciones que incentiven la polarización y, consecuentemente, contribuyan con el “crecimiento de la violencia”, así como “a garantizar el respeto a los derechos humanos, la separación de los poderes y la vigencia del Estado de Derecho”. El Comunicado finaliza con un ofrecimiento a apoyar a “al hermano pueblo venezolano” para salir de la grave crisis política, social y humanitaria, así como a la restauración plena de las instituciones democráticas y la paz social.

El análisis

El contexto nacional remite a los disensos en el sistema político uruguayo y su desviación a espacios institucionales del partido de gobierno Frente Amplio y del propio parlamento uruguayo. Las posturas del gobierno son llevadas a la institucionalidad del espacio panamericano de la OEA. Cuando la Cancillería encuentra cierta base de consenso, al menos en el oficialismo, una nueva crisis institucional en Venezuela, se revela como el contexto inmediato del Comunicado. El sujeto asume el peculiar atributo de “países fundadores del MERCOSUR”, y es autor de tres mensajes. El destinatario del primero es el gobierno de Venezuela. La connotación resulta netamente negativa con expresiones como “categórico rechazo” o “avasallamiento”. Las soluciones que se reclaman se basan en la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

El segundo mensaje también tiene como destinatario al gobierno de Venezuela y la nueva connotación negativa está dada, principalmente, por la expresión “poner fin inmediatamente” a posturas que incentiven la polarización. Las acciones que se reclaman no solo se basan en la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales, sino que también aluden a la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

Finalmente, el tercer mensaje es dirigido al pueblo venezolano mediante un ofrecimiento “a apoyar y acompañar” la salida a la crisis política, pero también social y humanitaria. La connotación, al reafirmar un escenario de crisis, es negativa. El ofrecimiento se basa en la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales y en la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

II.7. Comunicado de prensa N° 59/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 31 de julio de 2017)

El contexto

El mes de julio comenzó con un clima de cierta distensión en la crisis política de Venezuela. Al respecto, Nin Novoa consideró que la liberación del líder opositor Leopoldo López, quien quedó en reclusión domiciliaria, constituía un paso en el proceso de pacificación, en el que aún faltan muchos otros como la fijación de un cronograma electoral. Asimismo, Vázquez afirmó que dicha liberación: “Personalmente me reconforta y alegra”.²⁶

Entre el 17 y el 21 de julio se realizó la L Reunión del Consejo del Mercado Común y la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, en la ciudad de Mendoza. Vázquez, Nin Novoa y Astori encabezaron la delegación uruguaya. Antes de presidir la reunión del Consejo del Mercado Común, el canciller argentino Jorge Faurie trabajó para consensuar un llamado al diálogo a Maduro y a la oposición para establecer una hoja de ruta. La convocatoria implicó agotar las instancias políticas, antes de avanzar en las sanciones del Protocolo de Ushuaia: "un llamado a las autoridades de Venezuela para recuperar una plena democracia, un pleno respeto de los derechos humanos, para finalizar con las detenciones arbitrarias y terminar con los presos políticos, que es una tragedia para la historia de América Latina".²⁷

En este panorama, el 30 de julio se eligió la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela, ante convocatoria del presidente Maduro del 1° de mayo, con el fin de redactar una nueva Constitución. El Consejo Nacional Electoral declaró oficialmente que la participación electoral alcanzó el 41,53%, más de ocho millones de personas.²⁸ En contraste, las cifras que difundió la oposición rondaban los dos millones y medio de votos del padrón. Los grupos opositores denuncian 16 muertos entre los manifestantes que salieron a las calles para rechazar la votación.²⁹ La oposición ya había condenado el llamado. Para Henrique Capriles, uno de los representantes de la Mesa de la Unidad Democrática y gobernador del Estado de Miranda, se trata de un "fraude constitucional".³⁰

El texto

La elección y los incidentes de la jornada electoral en Venezuela son la razón inmediata para que el Ministerio de Relaciones Exteriores publique su primer comunicado en nombre del

²⁶ La República, 10 de julio de 2017.

²⁷ Sfa digital, 20 de julio de 2017. <http://www.santafeactual.com/2017/07/mercosur-se-ofrece-como-mediador-entre.html>

²⁸ Telesur, 30 de julio de 2017. <http://www.telesurtv.net/news/resultados-asamblea-nacional-constituyente-CNE-elecciones-20170729-0044.html>

²⁹ La Nación, 31 de julio de 2017. <http://www.lanacion.com.ar/2048612-la-asamblea-constituyente-en-venezuela-logro-tantos-votos-como-hugo-chavez>

³⁰ BBC Mundo, 1 de mayo de 2017. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39775562>

gobierno uruguayo. La Declaración consta de cuatro puntos. El primero, encabezado por “El Gobierno del Uruguay” afirma que se “vuelve a rechazar” el clima de violencia y se lamenta con profundo dolor la pérdida de vidas de los últimos meses y de la jornada de elección de la Asamblea Nacional Constituyente.

El segundo punto supone una especie de rendición de cuentas y reafirmación de una postura nacional, al indicar que “El Uruguay” alentó en forma permanente la búsqueda de una solución pacífica a través del diálogo, desde una fidelidad con el Derecho Internacional y en particular con la plena vigencia de los derechos humanos, la no intervención y la solidaridad con el hermano pueblo de Venezuela.

El tercero indica que se “ha mantenido con firmeza el rumbo recomendado por la prudencia, la moderación y el escrupuloso respeto de la legalidad internacional”, aún a costa de críticas que reclamaban mayor indulgencia o mayor severidad. Y, otra vez, se confiesa “gran decepción” a que no se haya respondido a iniciativas para establecer un mecanismo de diálogo regional, equilibrado y aceptado por todas las partes. El párrafo termina con un mensaje al “Gobierno venezolano” por no haber aceptado las propuestas del MERCOSUR y de Uruguay en ese sentido.

En el cuarto punto, el gobierno informa que “sigue con enorme preocupación” los acontecimientos, debido al clima de violencia. Finalmente, exhorta al gobierno de Venezuela a establecer un canal de entendimiento y diálogo con la sociedad venezolana, así como al pleno respeto a los derechos humanos antes de la instalación de la Asamblea, y a la oposición a comprometerse responsablemente en dicho diálogo, a fin de encontrar un camino de paz y democracia.

El análisis

El contexto de la Declaración parte de expresiones en el sistema político nacional en las que se percibe cierta distensión en el conflicto de Venezuela. No obstante ese clima no se traduce en el contexto subregional institucional del MERCOSUR. Asimismo, se concreta la jornada de elecciones y el conflicto otra vez remite a un contexto de crisis institucional en Venezuela. En este panorama de variados acontecimientos, la Declaración que emite la Cancillería, por primera vez en 2017, muestra como autor al gobierno uruguayo. El estudio del texto denota cuatro mensajes. Si bien no aparece en forma explícita un destinatario para el primero, la connotación negativa dada por la expresión relativa a que el gobierno “vuelve a rechazar” el clima de violencia y la pérdida de vidas humanas, y que se trata de represión de manifestantes, coloca en el sitio de imputado al propio gobierno de Venezuela. El énfasis dado a la pérdida de vidas humanas muestra al texto inspirado en la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

El segundo mensaje pone énfasis en conductas tradicionales del país, y esto se enfatiza en que el sujeto de la oración es Uruguay. El destinatario es el pueblo venezolano desde una connotación positiva de solidaridad. A ese pueblo se le asegura que la conducta del país responde a principios históricos, entre los que se alude a: la solución pacífica de

controversias, la observancia de los Estados al Derecho Internacional, la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos, el principio de no intervención en asuntos de jurisdicción interna de los Estados.

El tercer mensaje presenta una connotación negativa, ante una evaluación de la evolución del conflicto. Los destinatarios son, en primer término, el propio sistema político nacional, en el que incluye tanto a los que reclaman mayor indulgencia como a los que reclaman mayor severidad -obviamente con relación a las posturas del gobierno de Maduro-, a quienes les recuerda que se actuó siguiendo la legalidad internacional. En segundo término, el gobierno de Venezuela y la oposición, por no haber respondido favorablemente a iniciativas de diálogo y negociación, aunque se enfatiza la responsabilidad del gobierno por no aceptar las propuestas del MERCOSUR y del propio país. Así, el mensaje en primer lugar reivindica la observancia de los Estados al Derecho Internacional en forma genérica para luego insistir con la solución pacífica de controversias.

Finalmente, el cuarto mensaje, desde una connotación negativa, reparte la responsabilidad del conflicto en dos destinatarios: el gobierno de Venezuela y la oposición. A ambos se los exhorta a diferentes tareas que se fundamentan en los principios de solución pacífica de controversias y la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos. Si bien alerta sobre la instancia de instalación de la Asamblea, la Declaración no emite ninguna valoración del acontecimiento en sí mismo.

II.8. Comunicado de prensa N° 60/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1 de agosto de 2017).

El contexto

En el clima de tensión posterior a la votación de la Asamblea Nacional Constituyente, los dos principales líderes políticos opositores al gobierno de Maduro, Leopoldo López y Antonio Ledezma, bajo arresto domiciliario por temas de salud, fueron enviados nuevamente a una prisión militar. Las razones aducidas por el gobierno radican en un plan de fuga y en la incitación de los dos dirigentes a no votar en el llamado a la Constituyente del 30 de julio.³¹

El texto

El Comunicado, encabezado por “el Gobierno de la República Oriental del Uruguay”, antes de ingresar a sus mensajes de fondo, califica a López y Ledezma como “dos relevantes figuras de la vida política” en su país. Posteriormente, “exhorta una vez más” al gobierno de Venezuela a la liberación de todos los presos políticos, incluyendo a los dirigentes mencionados.

En segundo término “el Uruguay” hace un llamado al gobierno de Venezuela “a asegurar el pleno goce de los derechos humanos de los detenidos”, advirtiendo su responsabilidad por su integridad física. Finalmente, el gobierno uruguayo reitera su compromiso en buscar “una

³¹ El Comercio. 1 de agosto de 2017. <http://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/venezuela-regimen-maduro-vuelve-detener-leopoldo-lopez-antonio-ledezma-noticia-noticia-446554>

solución política, negociada y duradera” para poner fin a la violencia y a la polarización de la sociedad venezolana, “destacando una vez más” que encarcelar por motivos políticos no contribuye a dicha solución.

El análisis

El sujeto autor de la Declaración es el gobierno uruguayo, en un contexto de crisis institucional en Venezuela, que amerita tres mensajes. El primero tiene como destinatario al gobierno de Venezuela con una connotación negativa que exhorta a la liberación de presos políticos, en un pedido que se inspira en la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

El segundo mensaje también es dirigido, pero explícitamente, al gobierno de Venezuela mediante “un llamado” a asegurar los derechos de los detenidos con especial cuidado de su integridad física. La expresión trasunta un temor que le imprime al texto una connotación negativa, que otra vez remite a la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

Por último, el tercer mensaje está, nuevamente, centrado en el gobierno de Maduro con una connotación negativa. Si bien hay un ofrecimiento en la búsqueda de soluciones, se reitera la inconveniencia del instrumento del encarcelamiento político. Los principios que aparecen sustentando el mensaje son el relativo a la solución pacífica de controversias y la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos.

II.9. Comunicado de prensa N° 62/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 8 de agosto de 2017)

El contexto

Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela es instalada el 4 de agosto. Ese día en San Pablo, en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR, por unanimidad, se decidió aplicar el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, conocido como "cláusula democrática", y ampliar la suspensión a Venezuela.

El comunicado suscrito se inicia con una serie de considerandos sobre: el rechazo del gobierno venezolano a evacuar consultas en el marco del Protocolo; la ausencia de medidas eficaces y oportunas para la restauración del orden democrático; la aplicación del Protocolo de forma que no interfiera con el funcionamiento del MERCOSUR y que no produzca perjuicio al pueblo venezolano; el compromiso de los firmantes de trabajar a favor del restablecimiento del orden democrático y en la búsqueda de una solución negociada y duradera atendiendo el bienestar del pueblo venezolano (Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, 5 de agosto de 2017).

Con este encuadre, la Decisión se concreta en: “Suspender a la República Bolivariana de Venezuela en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte”, en virtud del artículo 5 del Protocolo de Ushuaia. Asimismo, se decide que los Estados Partes definirán medidas que minimicen impactos negativos sobre el pueblo venezolano (Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, 5 de agosto de 2017).

La Decisión no cambia el estatus de Venezuela en el bloque, suspendida del MERCOSUR desde diciembre de 2016. No obstante, resulta la primera acción, realmente sancionatoria, a la que se suma Uruguay. Por otra parte, se termina convirtiendo en estímulo para más acciones condenatorias en el espacio panamericano.

En efecto, a nivel regional, los cancilleres y representantes de 17 países de América - Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Costa Rica, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía y Uruguay-, se reunieron en Lima el 8 de agosto. La Declaración final, no firmada por Uruguay, manifiesta la “condena a la ruptura del orden democrático en Venezuela” y “la decisión de no reconocer a la Asamblea Nacional Constituyente ni los actos que emanen de ella, por su carácter ilegítimo”. La Declaración señala el “pleno respaldo y solidaridad con la Asamblea Nacional, democráticamente electa”, y alerta que los actos jurídicos que requieran su autorización de acuerdo a la Constitución, solo serán reconocidos una vez que ésta los haya aprobado. Los signatarios definieron también: el enérgico rechazo a la violencia y el uso de la fuerza; el apoyo y la solidaridad con la Fiscal General y los integrantes del Ministerio Público de Venezuela; la condena a la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En ese sentido, se resalta que en Venezuela no se cumplen “con los requisitos ni las obligaciones de los miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas” (Declaración 007 – 17, 8 de agosto de 2017).

Como consecuencia, la Declaración marca la voluntad de los gobiernos “de continuar la aplicación de la Carta Democrática Interamericana” y el “apoyo a la decisión del MERCOSUR de suspender a Venezuela en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático” Finalmente, las decisiones se trasladan a la dimensión de los organismos multilaterales y se establece: no apoyar ninguna candidatura venezolana en mecanismos y organizaciones regionales e internacionales; detener la transferencia de armas hacia Venezuela a la luz del Tratado sobre el Comercio de Armas; mantener un seguimiento de la situación a nivel de cancilleres y reunirse a más tardar en la próxima sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, oportunidad en la que se podrán sumar otros países (Declaración 007 – 17, 8 de agosto de 2017).

En el plano nacional, el 5 de agosto el Partido Comunista del Uruguay emitió una declaración de rechazo a la decisión de los cancilleres del MERCOSUR. Este partido, fundador del Frente Amplio, considera que aislar a ese país no ayudará a superar la crisis y fortalecerá la lógica de la confrontación, abogando por el diálogo y la paz. Asimismo, se

manifiesta “preocupación ante el desconocimiento al pronunciamiento democrático, constitucional y soberano del pueblo venezolano en múltiples ocasiones”, en especial a la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. Finalmente, alerta que se trata de un contexto de crisis del capitalismo y contra ofensiva del imperialismo, por lo que se concluye: “con fraternidad y con firmeza [...] que no compartimos en lo absoluto la posición asumida por nuestro gobierno”.³²

En esa dirección y el mismo día también se manifestó la lista 711, rechazando la suspensión: “A la luz de los resultados de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente”. Este sector también aboga por una salida negociada y pacífica a la crisis, que no se construye con aislamiento y bloqueo económico, “acciones decretadas y establecidas por el gobierno de los Estados Unidos”.³³

Asimismo, el Partido por la Victoria del Pueblo también marcó su discrepancia con la suspensión de Venezuela, señalando que “con esta medida no se castiga al gobierno venezolano sino principalmente a su pueblo estrechando su aislamiento”. En la censura más dura que recibe el gobierno, este sector del Frente Amplio considera “insólita e inadmisibles la postura de nuestro gobierno sumándose a la de los gobiernos de Temer, Cartes y Macri quienes castigan a sus pueblos con políticas de ajuste salvaje y represión”. Inclusive, expresa que: “Esta definición violenta el espíritu y la letra de los principios fundacionales y el Programa del Frente Amplio”.³⁴

Finalmente, el 6 de agosto, la Coordinación General de Casa Grande, grupo del Frente Amplio liderado por la senadora Constanza Moreira, también declara el “absoluto rechazo” a la aplicación del artículo 5 del Protocolo de Ushuaia. La decisión no favorece a la integración del MERCOSUR y menos al diálogo como salida pacífica. Alegando los principios y definiciones “antiimperialista y de defensa a la autodeterminación de los pueblos”, históricos en el Frente Amplio y confirmados en el último Congreso, se exhorta “al gobierno nacional, en particular a la Cancillería, a rever la decisión” así como a un pronunciamiento de toda la coalición de izquierda.³⁵

Si bien el MLN-Tupamaros, sector del expresidente José Mujica e integrante del MPP, afirmó que Venezuela se encuentra “bajo asedio de una derecha desestabilizadora y golpista” y que no entiende ni comparte la postura del gobierno uruguayo, el mismo Mujica manifestó,

³² Partido Comunista. “Declaración del PCU: ante la decisión del MERCOSUR sobre Venezuela 5 de agosto de 2017. <http://www.pcu.org.uy/index.php/noticias/item/1854-declaracion-del-pcu-ante-la-resolucion-del-mercosur-sobre-venezuela>

³³ Lista 711. “Ante la resolución adoptada por los países miembros del MERCOSUR”. 5 de agosto de 2017. <http://www.lista711.uy/ante-la-resolucion-adoptada-por-los-paises-miembros-del-mercosur/>

³⁴ Partido por la Victoria del Pueblo. Comunicado del Comité Central del PVP “Por la paz del pueblo venezolano”. 5 de agosto de 2017. <http://www.pvp.org.uy/2017/08/05/por-la-paz-del-pueblo-venezolano/>

³⁵ Casa Grande. “Ante la suspensión indefinida de Venezuela del MERCOSUR”. 6 de agosto de 2017. <http://www.casagrandefa.com/2017/08/ante-la-suspension-indefinida-de-venezuela-del-mercosur/>

antes que se conociera oficialmente esa postura, que le había transmitido a Vázquez su respaldo “en lo que decidiera”.³⁶

El texto

El texto no presenta un autor como sujeto responsable de la acción. En primer lugar, en la redacción se explica que Tabaré Vázquez “nunca felicitó” a Nin Novoa por el resultado de la reunión de cancilleres del MERCOSUR, tal como lo relata en el día de la fecha, una publicación del diario nacional El País, en un artículo titulado “Vázquez se hizo cargo de suspensión de Venezuela”.³⁷

Posteriormente, expresa que, tal como manifestó explícitamente el canciller en la conferencia de prensa realizada una vez finalizada la Reunión, “nuestro país no tomó con alegría la decisión de aplicar el Protocolo de Ushuaia al constatar la ruptura del orden institucional en Venezuela [y] continúa abogando por encontrar una solución pacífica, negociada y acordada por los propios venezolanos, que permita restablecer el orden institucional y la paz social en ese país hermano”. Un tercer párrafo solo reitera “que no es correcto” lo manifestado en el artículo sobre la felicitación.

El análisis

El Comunicado, obviamente, se inscribe en el contexto de una nueva crisis institucional en Venezuela, ante la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente. Esto deriva en el contexto subregional institucional del MERCOSUR, cuyos Estados fundadores suspenden la membresía de Venezuela. La aplicación del Protocolo de Ushuaia, inmediatamente, estimula reacciones en el contexto regional panamericano, con 17 países que, incluso, muestran intención de trasladar el tema a escenarios multilaterales universales. Pero resulta necesario, para este análisis, considerar un contexto nacional que supone las repercusiones por la participación de Uruguay en la reunión del bloque y la opción del Ministerio de Relaciones Exteriores de no publicar la Decisión del 5 de agosto ni la Declaración del 8 de agosto. Esta opción no pudo evitar ni apaciguar los conflictos al interior del partido de gobierno.

El único mensaje, que deriva de los tres párrafos del documento, debe atribuirse al gobierno uruguayo y, más específicamente, a la propia Cancillería, ya que el sujeto está omitido, pero el Comunicado refiere a la posición asumida por el jerarca del ministerio. Así, el único destinatario es el diario local “El País”, desde una connotación negativa. Se desmiente la supuesta felicitación del presidente al canciller, explicando que la sanción, si bien obedeció a una ruptura del orden institucional, no se tomó con alegría y que se seguirá abogando por salidas negociadas. El mensaje queda fundamentado en la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales y en la solución pacífica de controversias.

³⁶ Telemundo, 7 de agosto de 2017. <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/algunos-sectores-del-frente-amplio-rechazaron-la-decision-del-gobierno-de-acompanar-la-suspension-de-venezuela-del-mercosur/>

³⁷ El País, 8 de agosto de 2017.

II.10. Comunicado de prensa N°63/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 12 de agosto de 2017)

El contexto

En un contexto de crisis institucional en Venezuela en el que se denuncia represión y detenciones a sectores opositores desde la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, el 11 de agosto, el presidente de los Estados Unidos de América Donald Trump dejó abierta la posibilidad de intervenir militarmente en Venezuela. En efecto, advierte: “Tenemos muchas opciones [...] No dejamos a un lado la opción militar”.³⁸ La justificación a la amenaza la funda en dos aspectos. El primero relativo a la posición geopolítica, al señalar: “tenemos tropas en lugares del mundo que son muy lejos y Venezuela no queda lejos”; el segundo relativo a la necesaria intervención por la crisis humanitaria: “La gente está sufriendo y están muriendo”.³⁹

El texto

El Comunicado, en forma de preámbulo, justifica la decisión sobre la aplicación del Protocolo de Ushuaia e, inclusive, expresa que: “Desde entonces, aumentaron la represión, las detenciones arbitrarias y el cercenamiento de las libertades individuales” en Venezuela. Asimismo, en el plano institucional, se advierte que las últimas medidas anunciadas por el gobierno y por la Asamblea Nacional Constituyente “reducen aún más el espacio para el debate político y para la negociación”.

En el segundo párrafo, el sujeto autor del mensaje, “Los países del MERCOSUR” advierten que “continuarán insistiendo, individual y colectivamente, para que Venezuela cumpla con los compromisos que asumió, de manera libre y soberana, con la democracia como única forma de gobierno aceptable en la región”. Para los firmantes, el gobierno venezolano no puede aspirar a una convivencia normal con sus vecinos hasta que restablezca la democracia.

Finalmente, se plasma el rechazo a lo que, seguramente, fue el estímulo para redactar el documento. En efecto, sin nombrar a Estados Unidos de América se afirma, en primer lugar, “que los únicos instrumentos aceptables para la promoción de la democracia son el diálogo y la diplomacia”. Y se plasma el repudio a la violencia y a cualquier opción que implique el uso de la fuerza, extremo que se califica de “insoslayable”. Dicho repudio es calificado como “la base fundamental de la convivencia democrática”, ya sea en el plano interno como en las relaciones internacionales.

³⁸ Panampost, 11 de agosto de 2017. <https://es.panampost.com/orlando-avendano/2017/08/11/trump-intervenir-militarmente-venezuela/>

³⁹ Panampost, 11 de agosto de 2017. <https://es.panampost.com/orlando-avendano/2017/08/11/trump-intervenir-militarmente-venezuela/>

El análisis

El Comunicado consta de tres grandes mensajes, cuyos sujetos autores son “Los países del MERCOSUR” y responde al contexto de crisis institucional en Venezuela, pero también a un contexto panamericano que se configura a partir de las declaraciones de Trump. En ese sentido, el primero de ellos, es una reafirmación de la postura tomada el 5 de agosto, para condenar nuevas acciones del gobierno de Venezuela, destinatario del texto. La connotación de las expresiones es negativa, desde fundamentos en los principios de observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales, la obligación de los Estados de cooperar entre sí en la dimensión de protección a los derechos humanos y la solución pacífica de controversias.

El segundo mensaje es un claro alegato a favor del régimen democrático y de la vigencia de cláusulas democráticas en los procesos internacionales. Está dirigido al gobierno de Venezuela, desde la connotación negativa de expresarle que en estas condiciones no puede aspirar a la convivencia normal con la subregión. Otra vez hay una reivindicación de la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

Por último, el tercer mensaje es un enérgico repudio al uso de la fuerza en las relaciones internacionales y a la intervención externa aludida con la expresión “cualquier opción que implique el uso de la fuerza”. También transmite una defensa al diálogo y al rol de la diplomacia. La connotación es nuevamente negativa, dirigida al gobierno de Estados Unidos de América. Los principios alegados son la proscripción del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, la proscripción de intervenir en asuntos internos de los Estados y la solución pacífica de controversias.

II.11. Comunicado de prensa N° 67/17 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 18 de agosto de 2017)

El contexto

La Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela retiró las competencias legislativas de la Asamblea Nacional, el 18 de agosto, después de que este último órgano se negase a reconocer la legitimidad del primero. Los integrantes de la Asamblea Nacional, de mayoría opositora, siguen argumentado que el gobierno no cumplió todos los requisitos jurídicos en la convocatoria de la Constituyente y que intentó, en todo momento, crear un órgano para el control absoluto de todos los resortes del gobierno. La Asamblea Nacional ya, de facto, no podía llevar a cabo ninguna iniciativa por haber sido declarada en desacato por el Tribunal Supremo de Justicia, órgano que dictaminó: “Por decreto constituyente, la ANC asume facultad de legislar para preservar la paz y la institucionalidad en el país”.⁴⁰

⁴⁰ El Economista.es, 18 de agosto de 2017. <http://www.eleconomista.es/internacional-eleconomista/noticias/8559550/08/17/La-Asamblea-Constituyente-disuelve-el-Parlamento-de-Venezuela.html>

El texto

El Comunicado Conjunto tiene como sujeto a “Los países fundadores del MERCOSUR”, y la primera expresión que se atribuyen hace a la condena a la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de usurpar las atribuciones de la Asamblea Nacional. A esta última se la jerarquiza mediante el concepto de haber sido “democráticamente electa por la mayoría de los venezolanos” y por lo tanto “única y exclusiva titular del Poder Legislativo”.

En segundo término, la redacción explica que la medida restringe, aún más, el espacio para la convivencia institucional y agudiza los conflictos, lo que se ubica en el “sentido opuesto al necesario restablecimiento de la democracia”. Finalmente, los autores adelantan que no reconocerán esta medida ni cualquier otra adoptada por la Constituyente, agregando que su convocatoria se realizó “en desmedro del orden constitucional venezolano”.

El análisis

El documento vuelve a tener como contexto la crisis institucional en Venezuela y consta de tres mensajes. El sujeto toma, nuevamente, la forma de “países fundadores del MERCOSUR”. El primero es una clara condena al gobierno de Venezuela y de defensa de una institucionalidad democrática que representa la convivencia del Poder Ejecutivo con la Asamblea Nacional. Su connotación es negativa, de condena por usurpación de funciones, en una nueva reivindicación de la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

El segundo mensaje es una ratificación del primero, al indicar que la medida restringe aún más la salida del conflicto, y está dirigida al gobierno de Venezuela, en una connotación negativa que vuelve a constituir una reivindicación de la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

Finalmente, el tercer mensaje es consecuencia de la descripción hecha en los anteriores. El no reconocer ésta ni ninguna medida de la Asamblea Nacional Constituyente y considerar, por primera vez, inconstitucional su propia convocatoria, constituyen censuras con obvia connotación negativa, dirigidas al gobierno de Venezuela. Ambas manifestaciones, vuelven a reivindicar la observancia de los Estados al Derecho Internacional en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales.

Conclusiones

En el año 2017 el conflicto político en Venezuela se radicaliza y polariza al punto de arrojar consecuencias tanto en el régimen político como en el régimen de gobierno de ese país. En el plano regional, el país caribeño inicia el año con su membresía suspendida en el MERCOSUR, mientras el Secretario General de la OEA se muestra cada vez más involucrado en la crisis institucional, desde cuestionamientos al gobierno de Maduro. Dentro de este paisaje, en un sistema internacional plagado de incertidumbres y con Uruguay en el segundo año de su membresía en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el

gobierno también se mueve con constricciones internas, dadas por una inestable mayoría parlamentaria y disensos en el sistema político sobre las relaciones exteriores, al extremo tangibles dentro del propio partido de gobierno.

Este análisis parte de considerar como legítimo canal de transmisión del Estado uruguayo, a los comunicados de prensa emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se trata de mensajes de estructura relativamente homogénea, emitidos y publicados por uno de los actores domésticos centrales en el triángulo decisorio –junto al liderazgo del presidente y la codecisión y control del parlamento- que compromete a un Estado. La emisión de los mensajes señala rumbos deseables y legitima a sus destinatarios como contrapartes, independientemente de que su connotación sea primordialmente positiva o primordialmente negativa. Los contextos de oportunidades o constricciones universales, multilaterales, regionales, subregionales o domésticas son el estímulo para que el gobierno uruguayo, en forma individual o en conjunción de voluntades con gobiernos de otros países, decida emitir un documento y publicarlo en su sitio web. Adicionalmente, los principios de Derecho Internacional, emanados del sistema de las Naciones Unidas, se revelan como un elemento de comprensión de posturas y justificación de reclamos, censuras, elogios o proposiciones, al ser un producto de coincidencias históricas entre Estados y de síntesis entre muy distintas culturas; en definitiva un elemento más que hace del sistema internacional una anarquía atenuada por un sistema jurídico de coordinación.

En el análisis de los documentos, desde la estrategia señalada, resulta que las 11 declaraciones o comunicados analizados emanan de contextos clasificados en seis categorías, según su dimensión espacial y/o institucional. A su vez esos documentos son redactados por autores divididos en cinco categorías que emiten 38 mensajes a nueve destinatarios aludidos en 54 imputaciones, e invocando directa o indirectamente seis principios de Derecho Internacional en 60 ocasiones.

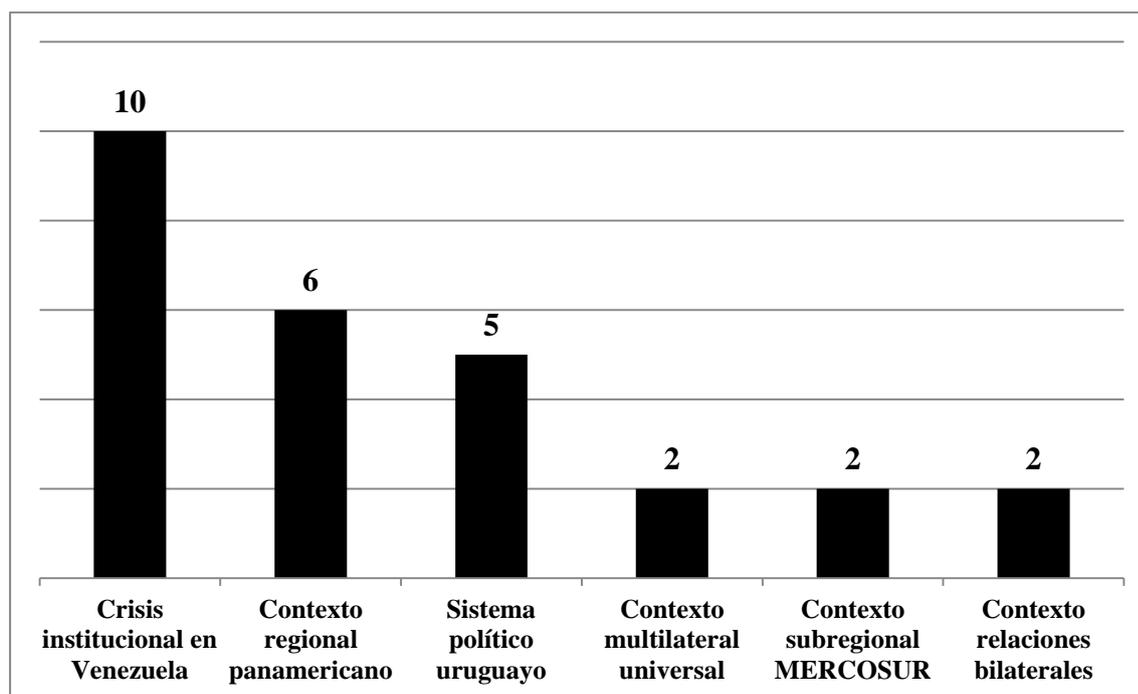
Con relación a los **contextos** elegidos por los autores de las 11 declaraciones o comunicados, la primera comprobación que surge radica en que los episodios referentes a la crisis institucional en Venezuela son estímulo para que se redacten diez de los documentos. A su vez, seis de los documentos son respuesta a un contexto regional panamericano. Otros cinco se enmarcan en episodios que muestran consensos y disensos en el sistema político uruguayo con relación a la crisis venezolana. El contexto multilateral universal, el contexto subregional MERCOSUR y el contexto de las relaciones bilaterales Uruguay-Venezuela, son, cada uno, estímulo para dos de los textos oficiales.

La crisis institucional en Venezuela responde, en términos generales, a decisiones de su gobierno y anuncian climas de censura en los diferentes emisores de las declaraciones o comunicados. Los contextos generados en el espacio panamericano, en una primera instancia, responden a los fracasados intentos del Secretario General de la OEA en la promoción de sanciones a Venezuela, no obstante los escenarios que involucran países de todo el espacio panamericano son una constante durante todo el tiempo estudiado. Asimismo, los movimientos que producen las decisiones del gobierno uruguayo generan

periódicas reacciones en el sistema político nacional. Estas reacciones si bien tienen una clara consecuencia institucional con el llamado a Sala al canciller por parte de un diputado opositor, en general, responden a disensos en el propio Frente Amplio sobre la evaluación de la situación en Venezuela. Esos disensos se confirman y agravan a partir de la decisión de los países fundadores del MERCOSUR de aplicar el Protocolo de Ushuaia.

Los contextos multilaterales están enmarcados en una declaración formulada por el Secretario General de las Naciones Unidas y en las manifestaciones del papa Francisco indicando su disposición a ser parte de una facilitación dadas determinadas condiciones. El contexto subregional del MERCOSUR, se va transformando en el espacio principal de estímulos a las declaraciones y comunicados, desde la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y desde la aplicación del Protocolo de Ushuaia. Finalmente, el contexto de las relaciones bilaterales de Uruguay con Venezuela se concentra en el incidente derivado de las calificaciones del presidente Maduro al canciller Nin Novoa.

Gráfico 1: Contextos de los comunicados de prensa



Fuente: elaboración propia en base a los comunicados de prensa.

Nota: sobre la base de 11 comunicados de prensa.

El sujeto emisor, Ministerio de Relaciones Exteriores, opta por publicar las declaraciones y comunicados oficiales sobre el conflicto, pero como queda claro en las reseñas de los contextos, también opta por no publicar en su página web decisiones trascendentes. Entre ellas, la más dramática, la Decisión del MERCOSUR sobre la aplicación del Protocolo de Ushuaia del 5 de agosto. Inclusive, concretada dicha sanción, en el espacio panamericano se

adopta una nueva Declaración de apoyo a los países del MERCOSUR, el 12 de agosto, que tampoco es publicada, aunque en este caso no había sido firmada por Uruguay.

En definitiva, el sujeto emisor da cuenta de posturas oficiales del gobierno uruguayo, pero asumiendo **distintos atributos**. Así el 26% de los 38 mensajes, que se desprenden de las declaraciones o comunicados analizados, tienen como autor a Uruguay en un concierto con países latinoamericanos (en tres reuniones), el 24% con países del MERCOSUR (en tres reuniones), el 16% con países panamericanos (en una reunión) y el 13% con países sudamericanos (en una reunión). El gobierno uruguayo asume la autoría en forma solitaria en el 21% restante de los mensajes (en tres publicaciones).

El número de Estados nacionales autores de las tres declaraciones conjuntas en el espacio latinoamericano, oscila entre ocho y 11. Los mensajes se concentran en el gobierno de Venezuela y tienen una naturaleza más que nada condenatoria. No obstante, también se comprueban mensajes más optimistas sobre el futuro de la crisis, principalmente dirigidos al pueblo venezolano y al papa Francisco por su mediación.

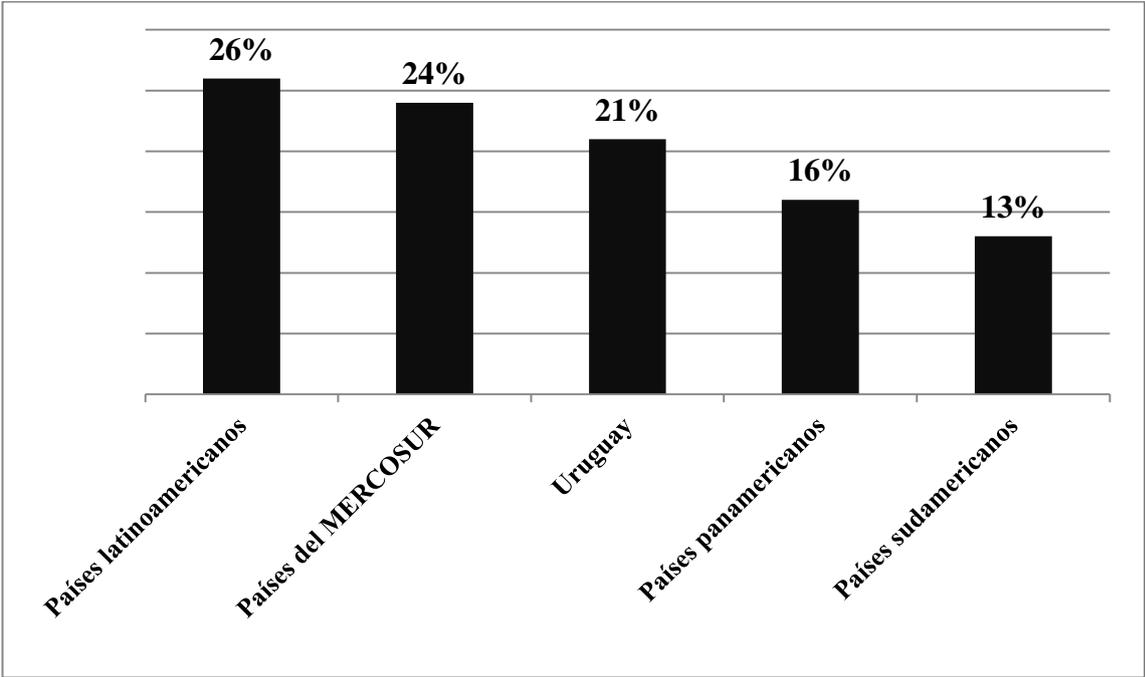
En dos de los tres comunicados emitidos por cuatro Estados Partes del bloque subregional, los sujetos autores del documento se autodenominan como “países fundadores del MERCOSUR”. Esta expresión resulta claramente significativa, en tanto alegación que el nuevo socio, ahora suspendido, es quien altera las reglas del acuerdo, tanto en materia de incumplimiento en la incorporación de la normativa como en su observancia a reglas democráticas y republicanas, lo que, se argumenta, dificulta su convivencia en la región. Como es obvio, estos mensajes son mayormente dirigidos al gobierno de Venezuela, tanto antes como después de la aplicación del Protocolo de Ushuaia. Pero cabe acotar que el comunicado del 12 de agosto, responde a declaraciones amenazantes del presidente Trump, reivindicando el principio de no intervención y el de proscripción al uso o amenaza de la fuerza.

La Declaración Conjunta que alude a un concierto panamericano, es redactada por 14 países, incluidos Estados Unidos de América y Canadá. En ella si bien hay mensajes condenatorios hacia el gobierno de Venezuela, también hay una reivindicación positiva frente a los mecanismos de solución de controversias y una apuesta al multilateralismo ante la actuación de Almagro. Cabe acotar que dicho documento es firmado en marzo, cuando la crisis no había llegado a los niveles de conflicto marcados por la pérdida paulatina de competencias de la Asamblea Nacional. Asimismo, la Declaración de los países sudamericanos, reúne la voluntad de seis Estados nacionales, quienes refuerzan su competencia en una crisis doméstica con la mención a su pertenencia a la UNASUR, organismo que cuenta con el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre compromiso con la Democracia de 2010, en tanto mecanismo de sanción. En el documento todos son mensajes condenatorios y están dirigidos al gobierno de Venezuela.

Finalmente, el gobierno uruguayo decidió emitir tres comunicados de prensa de su exclusiva autoría a partir de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente. Como se adelantó, la Cancillería opta por no publicar la Decisión del MERCOSUR del 5 de agosto, ni la

Declaración 007 de países panamericanos del 8 de agosto, no rubricada por Uruguay. La omisión no impidió reacciones a la interna del Frente Amplio con comunicados oficiales de varias agrupaciones. Curiosamente, el primer Comunicado de prensa pos sanción, es una aclaración –en tono de desmentido- al diario local El País sobre lo doloroso que significó ser parte de los países sancionadores y sobre lo temporal de la propia sanción, a la espera de encontrar soluciones negociadas. Pero, en definitiva, los documentos de exclusiva autoría nacional también son fuertemente condenatorios del gobierno de Maduro, con algunas expresiones que censuran posturas de la oposición venezolana.

Gráfico 2: Autores de los mensajes



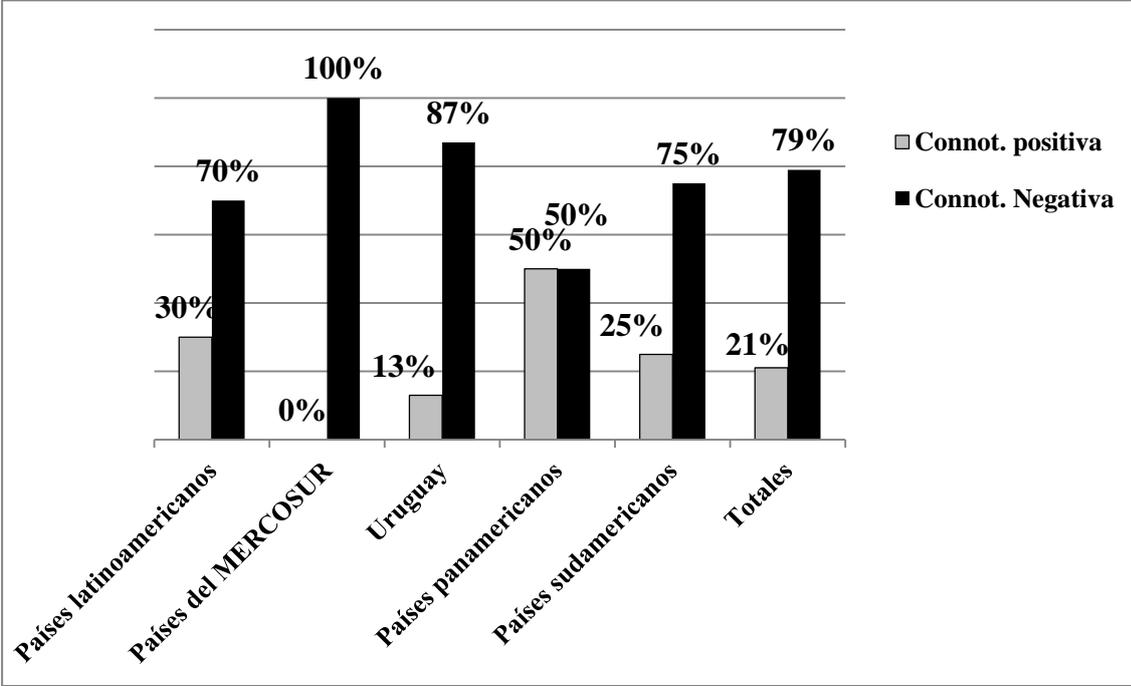
Fuente: elaboración propia en base a los comunicados de prensa.
Nota: sobre la base de 38 mensajes emitidos por los autores.

Con relación a la **connotación** de los 38 mensajes, la primera afirmación que se desprende del análisis es que el 79% trasunta una valoración negativa y solo 21% una valoración positiva. La conjunción de países latinoamericanos emite un 70% de mensajes con connotación negativa y un 30% con connotación positiva; la conjunción de países del MERCOSUR un 100% con connotación negativa; la conjunción de países panamericanos un 50% con connotación negativa y un 50% con connotación positiva; finalmente, la conjunción de países sudamericanos un 75% con connotación negativa y un 25% con connotación positiva. Uruguay, en forma solitaria, emite un 79% de mensajes con connotación negativa y solo un 21% con connotación positiva.

Los países latinoamericanos, fundadores del MERCOSUR, panamericanos y sudamericanos, aunque con énfasis en distintos contextos y circunstancias, centran las expresiones de

rechazo o censura al gobierno de Venezuela al interpretar que sus acciones alteran las reglas del régimen democrático y menoscaban los derechos humanos. Si bien Uruguay repite ese patrón, también dirige mensajes negativos a posturas que trasuntan un rechazo extremo al gobierno de Maduro como las expresiones del diario El País sobre una supuesta felicitación del presidente al canciller -por la aplicación del Protocolo de Ushuaia- o como las declaraciones de Trump -sobre el uso de la fuerza en Venezuela-. La gran mayoría del 21% de los mensajes positivos se desprende de la adhesión a fórmulas de solución pacífica del conflicto o de intervenciones de terceras figuras como el Secretario General de las Naciones Unidas o el papa Francisco. Incluso el informe de Almagro, del 14 de marzo, es recogido con expresiones de aprobación, más por el activo rol de la OEA y porque se trata de un camino para solucionar el conflicto, que por el propio contenido del documento.

Gráfico 3: Connotaciones de los mensajes por autor

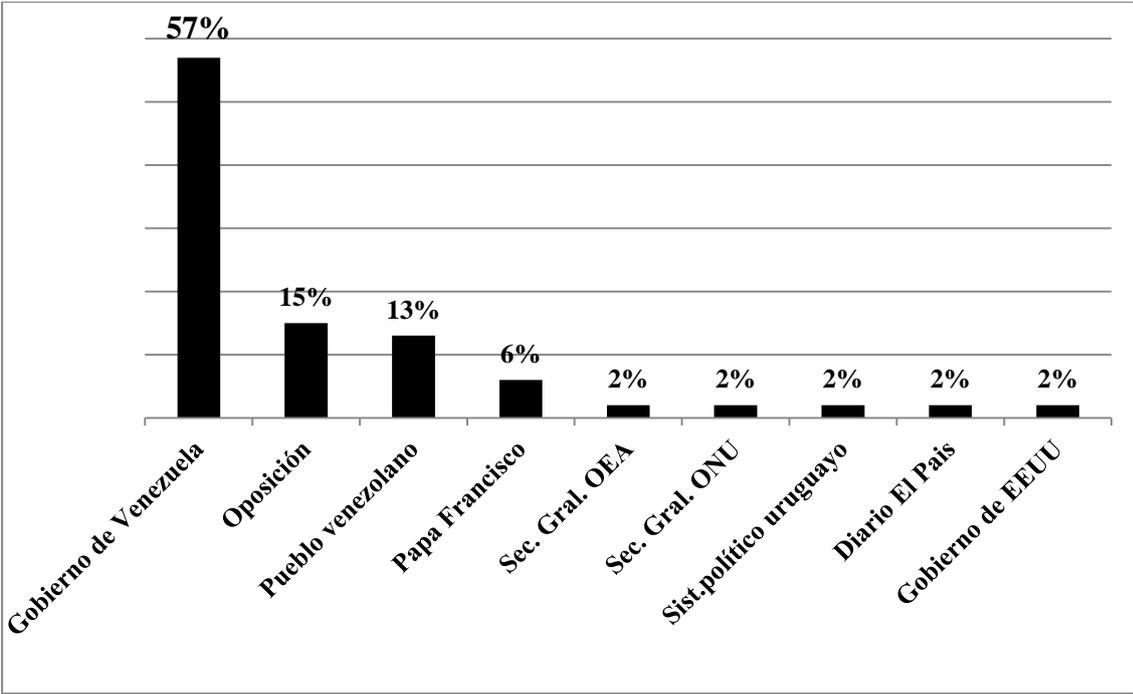


Fuente: elaboración propia en base a los comunicados de prensa.
 Nota: sobre la base de 38 mensajes emitidos por los autores.

En cuanto a **los sujetos destinatarios**, la primera conclusión a jerarquizar es que el gobierno de Venezuela es destinatario del 57% de las 53 imputaciones. A su vez, la oposición al gobierno de Venezuela recibe el 15% y el pueblo venezolano un 13%. El papa Francisco recibe tres mensajes, el Secretario General de la OEA, el Secretario General de la ONU, el sistema político uruguayo, el diario El País y el gobierno de Estados Unidos de América reciben un mensaje cada uno.

El gobierno de Venezuela recibe mensajes de rechazo y censura a sus acciones durante todo el período, claramente concentrados en decisiones que se interpretaron como dañinas al régimen democrático o violatorias de los derechos humanos. La oposición es destinataria de un número mucho menor de mensajes de censura, básicamente concentradas en temas relativos a entencimientos del diálogo. Los mensajes positivos que reciben uno y otro hacen a su respectiva disposición de explorar caminos tendientes a negociar y a solucionar las controversias por vías pacíficas. A su vez, el pueblo venezolano es siempre objeto de mensajes solidarios sobre su sufrimiento y sobre el ofrecimiento de apoyo. Las intervenciones de los jefes de la ONU y la OEA y del papa Francisco son materia de elogios. Finalmente, el mensaje al sistema político nacional -tanto en la vertiente que pretende posturas de fuerte censura como en la vertiente que pretende acciones de apoyo al gobierno de Venezuela-, el mensaje al diario El País y el mensaje indirecto al gobierno de Estados Unidos de América configuran expresiones de rechazo a sus posturas o acciones.

Gráfico 4: Destinatarios de los mensajes



Fuente: elaboración propia en base a los comunicados de prensa.
 Nota: sobre la base de 54 imputaciones a distintos destinatarios de los mensajes emitidos por los autores.

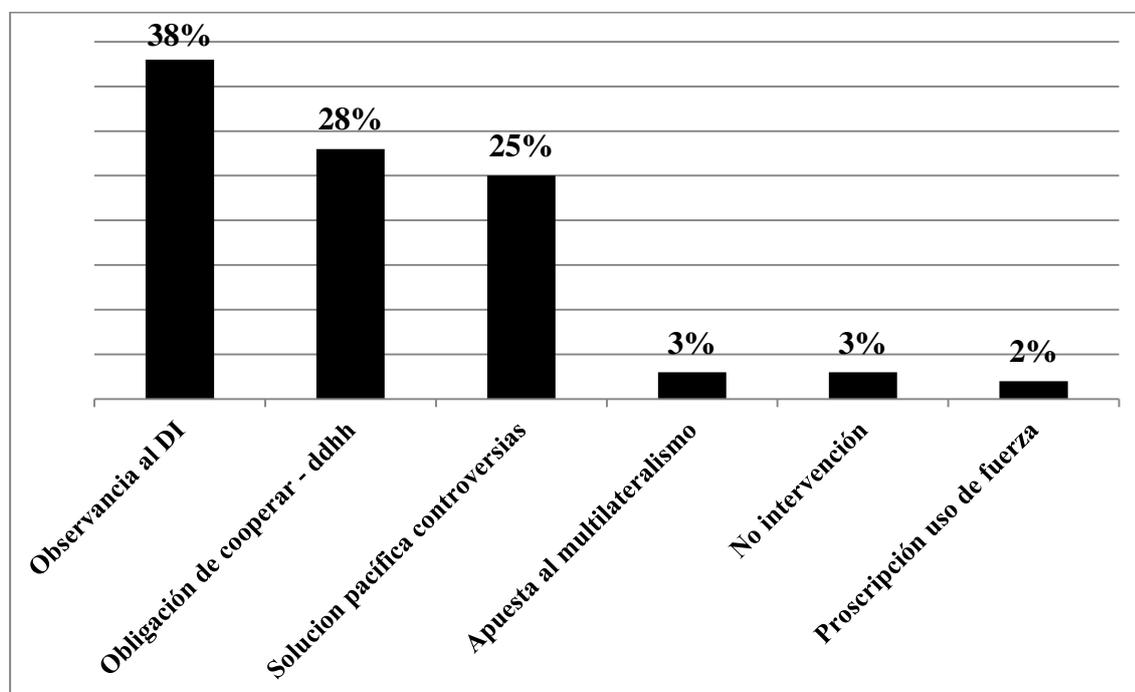
Finalmente, cabe reflexionar sobre las 60 invocaciones a principios generales de Derecho Internacional que directa o indirectamente se deducen de los mensajes. El 38% de las invocaciones refiere al principio de buena fe en tanto observancia de los Estados al Derecho Internacional. Esto corresponde a 23 invocaciones, 21, alegan la observancia en tanto reafirmación de la institucionalidad democrática establecida en acuerdos internacionales, y dos alegan la defensa del Derecho Internacional como premisa genérica. Tanto la Carta

Democrática Interamericana como las llamadas cláusulas democráticas de MERCOSUR y UNASUR son las herramientas que justifican y, en algunos casos, estimulan, las opiniones de censura destinadas al gobierno de Venezuela.

En segundo lugar, un 28% de los mensajes aluden a la obligación de los Estados de cooperar entre sí, directamente asociada a la dimensión de protección a los derechos humanos, en expresiones concentradas en censuras al gobierno de Venezuela y en algunos mensajes en expresiones de apoyo al pueblo venezolano. En el primer caso se trata de reclamos por menoscabo a derechos políticos, mientras que en el segundo caso, de solidaridad por una prolongada situación de crisis que afecta derechos económicos y sociales. En tercer lugar, un 25% de los mensajes muestra una adhesión al principio de solución pacífica de controversias a los que puede sumarse un 3% que reafirma la apuesta de los Estados al multilateralismo. Se trata de censuras a situaciones de violencia, pero también de ofrecimientos dirigidos al gobierno de Maduro y a la oposición a ese régimen. Inclusive se muestra confianza en terceros actores que proponen esfuerzos para acercar a las partes.

Finalmente, dos mensajes resaltan el principio de no intervención en asuntos de jurisdicción interna de los Estados, uno proclamado en forma genérica y aludiendo a una histórica postura de la política exterior uruguaya, y otro dirigido al presidente Trump. Asimismo, un mensaje invoca la prohibición de recurrir al uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, también dirigido a Trump.

Gráfico 5: principios generales de Derecho Internacional invocados



Fuente: elaboración propia en base a los comunicados de prensa.

Nota: sobre la base de 60 invocaciones a principios de Derecho Internacional por parte de los autores.

En definitiva, si bien el gobierno uruguayo demuestra un extremo cuidado por los equilibrios en el sistema político nacional y, especialmente, por la administración de disensos en el partido de gobierno, en forma individual o concertada con otros países, es protagonista de mensajes de fuerte censura al gobierno venezolano. Los reclamos aluden a la observancia a los compromisos asumidos en materia de defensa al régimen democrático, en variadas formas de protección a los derechos humanos y en salidas pacíficas y concertadas de la crisis institucional. Esta comprobación contrasta con manifestaciones vertidas al sistema político y la sociedad civil nacionales, en las que el discurso trasunta mayores equilibrios entre quienes propulsan actitudes más duras y firmes en la censura al gobierno de Nicolás Maduro y entre quienes pretenden una mayor comprensión y defensa de su gestión, argumentando campañas de desestabilización lideradas por Estados Unidos de América o reafirmación de los procesos de integración o concertación política subregionales y regionales.

Referencias bibliográficas

Arbuet-Vignali, Heber y Jiménez de Aréchaga, Eduardo (2005) “Los principios generales del Derecho Internacional que rigen las relaciones internacionales” en Jiménez de Aréchaga, Eduardo; Arbuet-Vignali, Heber y Puceiro Ripoll, Roberto. *Derecho Internacional Público*. Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, pp. 427-510.

Bizzozero Revelez, Lincoln J. (1989) *Comunicación y análisis de contenido en las Relaciones Internacionales*. Servicio de Documentación en Relaciones Internacionales N° 16. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2016-a) “La política exterior uruguaya entre los disensos en el sistema político y un sistema internacional inestable” en Bizzozero, Lincoln y Fernández Luzuriaga, Wilson, ed. *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2015-2016. Migraciones, geopolítica y derechos humanos en la construcción de nuevos acuerdos espaciales*. Montevideo: Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y Ediciones Cruz del Sur, pp. 230-235.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2016-b) “Las expectativas sobre el rol sistémico de un Estado pequeño. Uruguay y su instalación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” en Comba, Daniel y Sosa Sállico, María de los Milagros, comp. *Terceras Jornadas de Ciencia Política del Litoral* [on line]. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. Disponible en http://www.fhuc.unl.edu.ar/media/investigacion/publicaciones/CIENCIA%20POLITICA/ciencia%20politica%20ebook_2016.pdf [acceso 30/11/2017]

Fernández Luzuriaga, Wilson (2015) *Toma de decisiones en política exterior uruguaya: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*. Serie Documentos de Trabajo N° 85. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson y Pose, Nicolás (2017) “Uruguay y su ingreso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Derecho Internacional en el rol de un Estado pequeño” en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 12, n° 2, julio-diciembre 2017, pp. 133-161.

Jiménez de Aréchaga, Eduardo (1980) *El Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Editorial Tecnos.

Comunicados de prensa analizados

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 67/17. “Comunicado Conjunto del MERCOSUR que condena la usurpación de las atribuciones de la Asamblea Nacional de Venezuela” [on line]. 18 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D:comunicado-conjunto-del-mercosur-que-condena-la-usurpacion-de-las-atribuciones-de-la-asamblea-nacional-de-venezuela;4;PAG;> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 63/17. “Venezuela: el MERCOSUR rechaza el uso de la fuerza para restablecer el orden democrático” [on line]. 12 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D:venezuela-el-mercosur-rechaza-el-uso-de-la-fuerza-para-restablecer-el-orden-democratico;3;PAG;> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 62/17. “Aclaración sobre artículo del prensa” [on line]. 8 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D:xxxxxxx;4;PAG;> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 60/17. “Comunicado sobre Venezuela” [on line]. 1 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D:xxxx-36514;2;PAG;> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 59/17. “Declaración de Uruguay sobre Venezuela” [on line]. 31 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D:declaracion-de-uruguay-sobre-venezuela;3;PAG;> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 55/17. “Comunicado MERCOSUR sobre situación en Venezuela” [on line]. 5 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D:declaracion-conjunta-sobre-venezuela-36307;4;PAG;> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 33/17. “Declaración Conjunta de adhesión a las expresiones del Papa Francisco sobre situación en Venezuela” [on line]. 30 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D:declaracion-conjunta-de-adhesion-a-las-expresiones-del-papa-francisco-sobre-situacion-de-venezuela;4;PAG;> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 30/17. “Declaración Conjunta sobre Venezuela” [on line]. 20 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D;declaracion-conjunta-sobre-venezuela-35818;4;PAG;>[acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 28/17. “Declaración Conjunta sobre Venezuela” [on line]. 17 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D;declaracion-conjunta-sobre-venezuela-35796;3;PAG;>[acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 18/17. “Declaración Conjunta sobre la situación en Venezuela” [on line]. 31 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D;comunicado-conjunto-sobre-la-situacion-en-venezuela;4;PAG;> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 16/17. “Declaración Conjunta sobre Venezuela” [on line]. 24 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D;declaracion-conjunta-sobre-venezuela;3;PAG;>[acceso 30/11/2017]

Otros documentos

“Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR” [on line]. 5 de agosto de 2017. Disponible en: <http://globovision.com/article/mercosur-aplica-clausula-democratica-y-amplia-suspension-contra-venezuela>[acceso 30/11/2017]

“Declaración Conjunta 007 – 17” [on line]. 8 de agosto de 2017. Disponible en: <http://peru.com/actualidad/otras-noticias/esta-declaracion-cancilleres-sobre-crisis-venezuela-noticia-527857> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 17/17. “Situación en Venezuela” [on line]. 31 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-comunicados-prensa,O.es,0,PAG;CONC;487;4;D;situacion-en-venezuela-35671;4;PAG;>[acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 72/16. “Posición del gobierno uruguayo sobre el traspaso de PPT del MERCOSUR” [on line]. 7 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1.inicio.ampliacion-ppal2,O.es,0,PAG;CONC;2368;2;D;posicion-del-gobierno-uruguayo-sobre-traspaso-de-ppt-del-mercosur;2;PAG;> [acceso 30/11/2017]

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Comunicado de prensa N° 61/16. “Declaración Conjunta de los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay” [on line]. 11 de junio de 2016. <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-ppal2,O,es,0,PAG;CONC;2368;2;D;declaracion-conjunta-de-los-cancilleres-de-argentina-brasil-chile-y-uruguay;2:PAG>; [acceso 30/11/2017]

Organización de Estados Americanos. OSG/128-17 [on line]. 14 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/informe-VZ-spanish-signed-final.pdf>[acceso 30/11/2017]

Parlamento del Uruguay. “Interpelación: moción aprobada respaldó actuaciones del gobierno nacional” [on line]. 11 de mayo de 2017. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/noticiasyevenos/noticias/node/87146> [acceso 30/11/2017]

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N° 2625 (XXV). “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. 24 de octubre de 1970.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Ponencia Conjunta [on line]. 28 de marzo de 2017. Disponible en: [https://www.ambitojuridico.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/sentencia-156-tsj\(29-03-17\).pdf](https://www.ambitojuridico.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/sentencia-156-tsj(29-03-17).pdf)[acceso 30/11/2017]