

Universidad de la República

Facultad de Derecho

Licenciatura en Relaciones Internacionales

**El relacionamiento Uruguay – Brasil  
(2015-2018).**

**Un análisis de la construcción del vínculo  
bilateral**

Monografía Final de Grado

2019

María Belén Coyto Peña

Tutor: Dr. Camilo M. López Burian

## **Agradecimientos:**

En primer lugar, quiero agradecer de todo corazón a mi tutor, el Dr. Camilo López quien, a través de su generosidad, me ha brindado su tiempo y conocimiento en todo lo que implicó la orientación y acompañamiento en este proceso de aprendizaje.

A mis padres, mi hermano y toda mi familia, muchas gracias, por creer en mí, por siempre apoyarme en cada decisión que tomo y hacerme sentir su orgullo. Son la motivación para superarme día a día.

Muchas gracias a mis amigas y amigos, quienes han sabido incondicionalmente a través de charlas, consejos y mucho cariño ser un soporte fundamental para mí.

El agradecimiento más importante y para quien va dedicado este trabajo es para mi abuela Norma. Gracias por tus enseñanzas, tu excelente manera de ser y por demostrarme que, con sacrificio y perseverancia uno puede luchar por cada uno de sus sueños.

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b> .....	4
<b>2. Marco teórico</b> .....	6
<b>3. Antecedentes:</b> .....	8
<b>4. Análisis</b> .....	19
<b>4.1. Importancia política de Brasil</b> .....	19
<b>4.2. Brasil como socio económico de Uruguay</b> .....	21
<b>4.3. Reconstrucción histórica</b> .....	24
<b>5. Conclusiones</b> .....	40
<b>6. Bibliografía</b> .....	42

## 1. Introducción

Desde que Uruguay nació a la vida política independiente como actor internacional en el siglo XIX, ha tenido un relacionamiento pendular con Argentina y Brasil. En este sentido, Isabel Clemente (2005) expresa que la historia de las relaciones internacionales han estado dominadas por la internacionalización de los conflictos interiores, existiendo un vínculo entre los sucesos internacionales y los domésticos. Este es el motivo por el cual se podría pensar que la política exterior uruguaya se ve influenciada por lo que ha sido y es su contexto internacional.

El objetivo de este trabajo es realizar una investigación de tipo descriptiva sobre cómo fue la relación entre Uruguay y Brasil en el periodo de tiempo que va desde la asunción de Dilma Rousseff, en enero del 2015, hasta la finalización de dicho periodo de gobierno con la asunción de Michel Temer, en diciembre del 2018. El argumento de este recorte temporal se da porque durante el segundo mandato de Dilma Rousseff, los conflictos políticos internos, repercutieron en el ámbito externo. Haciendo que para el 2018 Brasil no tenga el mismo peso internacional que tenía en gobiernos anteriores del Partido de los Trabajadores (PT). Este periodo de tiempo seleccionado fue un momento crucial para reencontrar un vínculo estable entre Uruguay - Brasil.

La primera parte de esta monografía comprende el marco teórico, una revisión bibliográfica sobre diferentes autores que nos ayudan a explicar la realidad de la política exterior de nuestro país a través de la teoría. A partir de dicha revisión, se realiza un análisis sobre los antecedentes que han orientado el vínculo histórico existente entre Uruguay y Brasil. La parte tres, implica un estudio puntual durante el período de tiempo seleccionado desde diferentes ámbitos como lo político y económico. Para posteriormente, llevar a cabo una reconstrucción de los hechos más importantes utilizando la técnica de análisis de prensa con el fin de comprender el tipo de relación entre los países antes y después del *impeachment*.

El objetivo general de este estudio de caso, como se mencionó anteriormente, será describir la relación entre Uruguay y Brasil en el período de tiempo 2015-2018. Para entender la misma, también se toma en cuenta el trato con Argentina por la política pendular que se ha desarrollado entre los países, aunque no se hace en este caso un análisis sistemático como si se hace con Brasil.

De este objetivo general, se desprenden los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar cómo afectó la destitución de Dilma Rousseff a la relación Uruguay – Brasil.

2. Comprender cómo impactó el cambio de la política exterior brasileña en la política exterior uruguaya.
3. Explicar la relación Uruguay - Brasil buscando momentos que se puedan categorizar o periodizar.

Podría asumirse como hipótesis inicial, a partir de teorías que señalan el vínculo entre el nivel doméstico y el internacional (Putnam, 1988), que es esperable que los cambios políticos ocurridos a nivel interno de Brasil hayan generado un giro en su política exterior, la cual, condicionara la relación con Uruguay, haciendo que la misma se volviera distanciada e inestable dadas las diferencias ideológicas y las preferencias entre ambos gobiernos.

## 2. Marco teórico

La política exterior se entenderá en este trabajo como una política pública, siguiendo a María Ester Mancebo (2002), la podemos conceptualizar como un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad en el ámbito de su competencia. En tal sentido, estas líneas de acción se constituyen en actos y “no actos”. La omisión de actuar también puede construir una política. Estas líneas de acción se efectivizan a través de leyes, acuerdos, tratados, etc. Se constituye un ciclo de política, atravesado por la negociación y el juego político entre los actores, que va desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por la inclusión en la agenda, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación. Implicando estos procesos diferentes instancias de negociación y debate (López, 2015).

Tomar en consideración esta política pública es fundamental para este trabajo por la relación con los dos principales países de la región, Brasil y Argentina. Con quienes hemos tenido una política pendular<sup>1</sup> a lo largo de toda la historia de nuestro país. Complementando esta línea de pensamiento, López y Silva (2015) plantean que la política exterior, puede variar dependiendo de las preferencias y de los actos y no actos que vayan desarrollando los agentes. Esta serie de actos y no actos, que definen la relación entre Uruguay y Brasil, serán el resultado de la conjunción de factores internacionales y domésticos.

Robert Putnam (1988) supone la interacción recíproca entre variables internacionales y domésticas. En el nivel internacional (nivel I) los negociadores gubernamentales buscan maximizar sus pagos en el proceso negociador para atender las demandas de sus bases de apoyo (partidos, grupos de interés y electores), mientras que en el nivel doméstico (nivel II), las bases de apoyo presionan al gobierno para que sus preferencias sean contempladas en el acuerdo ratificado, a la vez que el gobierno busca aumentar sus bases de apoyo.

El modelo implica un juego de dos niveles, donde las decisiones y acciones racionales tomadas en un nivel condicionan al otro nivel. Para que el juego sea beneficioso, los acuerdos alcanzados en el nivel I tienen que poder ser ratificados en el nivel II. Esto hace que la probabilidad de acuerdo dependa de la superposición del “conjunto-ganador” de ambos niveles. Tanto a nivel del universo de acuerdos posibles de ser alcanzados en una negociación internacional, y capaces a la vez, de

---

<sup>1</sup> Como señalan Rafael Alvariza e Isabel Clemente (2014), en la historia de la política exterior de Uruguay se entiende por diplomacia o política pendular la búsqueda de apoyo en uno de los dos vecinos para contrabalancear políticas o decisiones del otro en situaciones que afectaban intereses de Uruguay.

contar con las mayorías para su ratificación a nivel doméstico. Los procesos negociadores van variando en el tiempo pudiéndose agregar temas y actores, en ambas fases en las que, analíticamente, se descompone el modelo de juego de doble nivel. En una fase los actores del nivel I negocian y acuerdan provisionalmente y en la otra es donde los actores del nivel II se posicionan frente a la posibilidad de ratificarlo o rechazarlo.

Esta vinculación entre los dos niveles hace que los negociadores del nivel I puedan defecionar, además de voluntariamente, también de forma involuntaria si no se logran los apoyos necesarios en el nivel II, a partir de tener conjuntos-ganadores pequeños. Tres conjuntos de factores que son determinantes sobre el tamaño del conjunto-ganador: 1) la distribución de poder, de las preferencias y de las posibles coaliciones entre los grupos representados del nivel II; 2) las instituciones políticas del nivel II; y 3) las estrategias de los negociadores del nivel I (López Burian, 2015).

Esta línea de pensamiento es fundamental para explicar los diferentes sucesos y posturas que van a tomar los agentes en este estudio de caso. Ya que al cambiar el gobierno de Brasil cambian las coaliciones de apoyo del presidente brasileño y se registrarían posibles diferencias entre intereses y preferencias sobre los rumbos de la política exterior brasileña, pudiéndose afectar la relación entre Brasil y Uruguay por razón de cambios políticos en el ámbito doméstico del vecino país.

Partiendo de este planteo podemos estudiar y analizar nuestra variable dependiente, la relación bilateral entre Uruguay – Brasil. Y como variables independientes, se van a tomar en cuenta factores domésticos y sistémicos. Este estudio de caso, contempla que durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) y José Mujica (2010 - 2015) se estrecha y fortalece el relacionamiento debido a factores que se verán más adelante. Una vez que Dilma Rousseff es destituida en un proceso de *impeachment*, siguiendo a Putnam (1988) supondríamos que como los factores domésticos inciden en la política internacional, el cambio ideológico del gobierno en Brasil, puede haber tenido como consecuencia un cambio en el vínculo de los dos países.

En base a este planteo la pregunta de investigación es la siguiente: ¿Los cambios en el gobierno brasileño afectaron la relación entre Uruguay – Brasil?

### 3. Antecedentes:

Luego de la firma de la Convención Preliminar de Paz en 1828, comienza la fase inicial de Uruguay como país independiente. Pero en realidad, no es aceptado como país autónomo por parte de sus vecinos (esto obligaba a que se tuviera que trabajar en preservar dicha independencia frente a los planes de expansión de esos países). Esta inestabilidad interior, se reflejaba en el plano internacional. Por eso no podemos hablar de una política exterior durante la fase formativa como país. Uruguay tuvo relaciones exteriores, pero no política exterior<sup>2</sup>. (Clemente 2005).

Tomando el siglo XIX como periodo de formación, se visualiza una interconexión constante entre fuerzas políticas de Uruguay, Argentina y Brasil. Por ejemplo, durante la alianza de Rivera con la Revolución Farroupilha, por otro lado las relaciones de Oribe con el partido federal de Argentina y los vínculos entre los dirigentes del gobierno de la Defensa de Montevideo y el partido unitario bonaerense. Esa interconexión de fuerzas se vio durante todo lo que fue e implicó la Guerra Grande (1836-1851)<sup>3</sup>.

En otro orden a nivel internacional, tenemos el caso de las grandes potencias mundiales de ese momento, que contribuyeron a la debilidad externa de Uruguay, debido a sus intervenciones en problemas de índole interno. Se puede tomar como referencia el tratado firmado en 1842, por parte del Gobierno de la Defensa con Gran Bretaña. Que tenía como asunto central, la cláusula de nación más favorecida, aranceles, navegación e inversiones. Pero también trataba la posibilidad de una intromisión legítima. La realidad es que no eran deseables este tipo de acuerdos con las potencias extranjeras ya que nunca eran equitativos y a su vez dejaban entrever la posibilidad de que pueda existir una intervención.

Pero no solo había intenciones de participación por parte de las potencias mundiales de ese entonces. En 1851 con la acción diplomática de Andrés Lamas, se concretó una “dependencia” con

---

<sup>2</sup> Siguiendo a Isabel Clemente (2005) la política exterior puede definirse como las decisiones legítimas que el gobierno de un Estado toma en función de los intereses nacionales y en relación con los demás actores del sistema internacional. Asimismo, se entiende por relaciones exteriores a cualquier tipo de vínculo jurídico, económico y político o de cualquiera otra índole, con cualquier actor del sistema internacional.

<sup>3</sup> Romeo Pérez (2011) señala que desde la Guerra Grande en adelante la llamada “política pendular” de Uruguay fue fruto del aprendizaje sistémico de los partidos y sus respectivas políticas internacionales. La mirada histórica parece mostrar que la influencia brasileña no dejó lugar a una política de péndulo con grandes oscilaciones, al menos en el siglo XIX (López, 2015).

Brasil a través de los tratados<sup>4</sup> que declaraban a dicho país, como el garante de la constitución y la paz interna de Uruguay con derecho a intervenir para restaurar el orden entre otras características. Esto marca la existencia de un protectorado virtual de Brasil sobre Uruguay<sup>5</sup> (Clemente, 2005). Siguiendo la línea de pensamiento de Isabel Clemente podemos señalar que ese protectorado, ponía a Uruguay en una situación de subordinación frente al vecino país:

*“Los años transcurridos entre la firma de los tratados desiguales de 1851 y el fin de la guerra del Paraguay están marcados por la existencia de un protectorado virtual de Brasil sobre Uruguay: dependencia de los subsidios imperiales para la financiación de la actividad del Estado Uruguayo, intervención de los diplomáticos de Brasil en los asuntos de política interna incluyendo designaciones ministeriales y diplomáticas, subordinación de las decisiones en política exterior de Uruguay a las metas y orientaciones del Imperio, dos intervenciones armadas en uso de los derechos otorgados por el Tratado de Alianza: la primera en 1853, en respaldo de la revolución de Flores contra el Presidente constitucional Juan Francisco Giró, la segunda en apoyo de una segunda revolución florista contra el Presidente nacionalista Bernardo Berro, en el curso de la cual se cumplió el bloqueo de Montevideo y de Paysandú por escuadras de la marina brasileña y la masacre en la última ciudad, un evento en el cual participaron activamente unidades militares brasileñas.”* (Clemente 2005, p 5 – 6).

Esto es clave, porque hace a la cercanía genética de Uruguay con el vecino país. Por otra parte, se debe resaltar la influencia del Barón de Mauá, poderoso empresario brasileño relacionado con Uruguay inicialmente como prestamista del gobierno colorado de la Defensa (López, 2015).

Retomando la cita de Isabel Clemente (2005, p 5-6), Bernardo Berro presidente y figura de la oposición a la política de subordinación al imperio de Brasil, se propuso llevar adelante junto a su Ministro de Relaciones Exteriores Eduardo Acevedo, una política exterior autónoma, buscando

---

<sup>4</sup> En este sentido, siguiendo a Clemente (2005, p. 5) cinco fueron los tratados que se firmaron. Uno estipulaba la asistencia militar y financiera en la forma de subsidios para Uruguay por parte de Brasil. Otro fue el tratado de límites, el cual fijaba la frontera del norte de Uruguay en el río Cuareim, renunciando a otros territorios. Por otro lado, el tratado de navegación establecía la libertad para Brasil de navegar sobre el Río Uruguay, pero excluía a Uruguay de la navegación de la Laguna Merín y del río Yaguarón. El tratado de comercio, el cual establecía una serie de exenciones arancelarias para las importaciones de origen brasileño y facilidades para la exportación de ganado hacia Brasil. Y por último el tratado de extradición, que se basaba en el derecho a deportar y arrestar en territorio uruguayo a esclavos fugitivos que fueran oriundos de Brasil.

<sup>5</sup> Uruguay dependía de los subsidios para financiar cualquier actividad estatal. Este es un período de subordinación de la política exterior uruguayana, que tenía que estar alineada a los intereses del Imperio de Brasil.

mercados alternativos y un acercamiento con las potencias de Europa, pero por sobre todo, el objetivo principal era el de terminar con el predominio de Brasil.

Diferentes sucesos señalados por la autora nos muestran lo siguiente:

*“(...) la intervención militar de Brasil en respaldo de la toma de Paysandú por Venancio Flores (...) tuvo como consecuencia la incorporación de Uruguay en la Triple Alianza contra el Paraguay.” (Clemente 2005, p 2).*

Esta cita nos hace notar que por más que Berro se opuso y resistió a las presiones de Brasil y Argentina para incluir a Uruguay a la guerra del Paraguay. El apoyo a la revolución de Venancio Flores<sup>6</sup> por parte del impero de Brasil en 1865 tuvo como contra partida, que frente a su victoria, Uruguay forme parte de la triple alianza. Más allá del triunfo contra Paraguay, Brasil quedó muy debilitado por el costo del conflicto. Eso hizo que no pueda seguir dando el apoyo financiero a Uruguay, aquí es el punto donde se podría dar por finalizado el protectorado virtual brasileño.

Culminada esta fase del protectorado de Brasil, Lorenzo Batlle (1868 - 1872) durante su administración, impulsó un viraje en la política exterior. Nuestro país tuvo una progresiva alineación en la órbita británica pudiéndose afirmar que el ingreso de Uruguay al mundo de los avances en materia económica y a la modernización, van de la mano del capital que provenía de Gran Bretaña. Tomando en cuenta que los transportes, los servicios, también los frigoríficos, incluso la emisión y los ahorros nacionales, eran todos controlados por dicho país.

El período de la dictadura que aconteció entre 1876 y 1886, lo identificamos por haber sido la etapa en la que la administración del país estuvo bajo el mandato de militares como Lorenzo Latorre (1876 y 1879) y Máximo Santos (1882 y 1886). El militarismo fue la primera etapa de la modernización<sup>7</sup> que tuvo Uruguay en el último cuarto del siglo XIX (debido a toda la inversión que se estaba dando por parte de Gran Bretaña en ese momento) teniendo como resultado una fuerte dependencia del mercado británico para las exportaciones uruguayas.

Ya adentrándonos en el siglo XX, bajo la primera administración de José Batlle y Ordóñez (1903-1907), se dió una nueva implementación de la política exterior. Comenzando por querer ponerle fin

---

<sup>6</sup> Venancio Flores Barrios, militar y político uruguayo, presidente de la República en los períodos de 1853-1855 y 1865-1868.

<sup>7</sup> El primer Batllismo fue la segunda etapa de modernización (1903-1929).

a los esquemas de subordinación por parte de Gran Bretaña. Esta dependencia, va en contradicción con el batllismo ya que Uruguay se encontraba en un proceso de construir una identidad cultural occidental en base a consolidar el papel del Estado y su autonomía. La literatura marca, cómo el batllismo impulsó todo lo relacionado con el internacionalismo y trabajó para el posicionamiento de Uruguay en foros internacionales:

*“La opción internacional o universalista, planteaba la inserción de Uruguay en el mundo por la vía de una organización multilateral. La primera manifestación de este pensamiento se produjo en 1907 con la propuesta uruguaya, presentada ante la II Conferencia Internacional de La Haya, de arbitraje amplio y obligatorio para la solución de los conflictos internacionales y de creación de una organización internacional en capacidad de hacer efectivo ese mecanismo. Tras la fundación de la Sociedad de Naciones, la activa participación uruguaya en esta organización era consistente con la idea del lugar de Uruguay en el mundo que postulaban intelectuales, diplomáticos y políticos liberales con formación cultural marcadamente europea. Esta alternativa era sostenida por quienes privilegiaban la Sociedad de Naciones como el ámbito más importante para la proyección internacional de Uruguay.”* (Clemente, 2012 p 4)

Si nos referimos a la diplomacia pendular que se da en este periodo de tiempo, el batllismo se inclinó por Brasil como estrategia para contrarrestar la agresiva política exterior argentina en la cuenca del plata que sustentaba la Doctrina Zeballos<sup>8</sup> (Alvariza y Clemente, 2014). Por parte de Argentina, esta inclinación pro brasileña, fue interpretada como un golpe a sus aspiraciones de soberanía sobre la región del Río de la Plata y la teoría de la costa seca alentadas entonces por el Canciller Estanislao Zeballos, rival de Río Branco en anteriores contiendas diplomáticas.

Siguiendo a Gerardo Caetano (2012), el Tratado de Rectificación de Límites de 1909<sup>9</sup>, puede entenderse como un hito en el itinerario de las relaciones entre los dos países. Este suceso formó parte de la serie de triunfos diplomáticos del Barón de Río Branco<sup>10</sup>. La política pendular oscilaba

---

<sup>8</sup> Impulsada por Estanislao Severo Zeballos, canciller argentino (1854-1923) que reivindicaba la soberanía argentina en todo el Río de la Plata, limitando a Uruguay a la posesión de una costa seca. En otras palabras, negaba el derecho de Uruguay a las aguas del estuario y le reconocía solamente el derecho a la costa seca.

<sup>9</sup> Brasil cede a Uruguay el condominio de las aguas de la Laguna Merín y del Río Yaguarón en nombre de la cordialidad sudamericana.

<sup>10</sup> José Maria da Silva Paranhos Júnior (1845-1912), abogado, geógrafo, historiador y Ministro de Relaciones Exteriores brasileño (1902-1912). Impulsó la propuesta de una declaración por parte de Brasil para devolver a Uruguay su soberanía en las aguas limítrofes. Modificando el régimen de navegación hasta el momento dado, que va a cambiar con la firma del tratado de rectificación de límites que se dio en 1851 (Clemente, 2005).

hacia Brasil. Desde entonces, el Barón de Río Branco fue visto entre los uruguayos como un sincero amigo del país y como una figura eminente del proyecto de la integración sudamericana (Caetano, 2012).

En 1915, Feliciano Viera asume como presidente de Uruguay y en lo que respecta a la política exterior, Baltasar Brum Ministro de Relaciones Exteriores, cobró relevancia en lo que implicaron las relaciones bilaterales con Brasil. Ya que, Brum como sus pares brasileños, compartían una percepción del sistema internacional similar, incluso del trato con países como EEUU. En otras palabras, las coincidencias de los gobiernos que llevaban adelante la ideología batllista con esta línea de política exterior impulsada por su par el Barón de Río Branco favorecieron la aproximación entre Uruguay y Brasil (Alvariza y Clemente, 2014). Por parte de Uruguay, la búsqueda de una relación más estrecha con EEUU fue uno de los ejes del pensamiento batllista sobre política exterior para contrabalancear la influencia británica que se daba en ese momento.

En los años posteriores hasta 1933, se mantuvieron los rasgos esenciales del modelo de inserción internacional del Uruguay. El impulso del multilateralismo y el panamericanismo fortalecieron la orientación hacia la autonomía e incrementaron el poder negociador de Uruguay (Clemente, 2005). Siguiendo a Clemente, a partir de la década del treinta predominó una intensa ideologización en la política exterior por parte de la sociedad civil en debates sobre los problemas de relaciones internacionales, acciones para influir en la opinión pública y en las elecciones de cursos de acción por parte del gobierno.

Debido a esta inestabilidad política interna que se refleja en el ámbito internacional como señala Putnam (1988), se produjo una relación desbalanceada entre Uruguay y los dos países vecinos que se mantuvo aproximadamente hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, Uruguay jugó un papel en el primer orden del Consejo Económico- financiero Interamericano y en el Comité de Emergencia para la Defensa Política del Continente.

Cabe destacar que desde 1930, Brasil fue gobernado por un régimen populista, cuyo líder, Getúlio Vargas, constituía una figura de gobernante autoritario, paternalista, nacionalista que pudo atraer a muchos en diversos países. La diplomacia y los partidos uruguayos lo respetaron, a menudo admiraron a Vargas y algunos de sus ministros, pero ni los imitaron ni articularon medidas con ellos (Pérez, 2011). Romeo Pérez Antón afirma: “(...) *Getúlio Vargas negoció la adopción por Brasil de la misma tesitura de Washington, sucesivos gobiernos argentinos mantuvieron la neutralidad que*

*había sido de todos*” (Pérez, 2011 p 28). Así es que se podría interpretar que mientras Brasil mostraba un claro perfil pro norteamericano, Argentina mantenía la neutralidad. Y refiriéndonos a la política pendular en ese momento, Uruguay, en definitiva, trazó su política exterior de los años de guerra más cerca de Argentina que de Brasil.

Posteriormente, el relacionamiento Uruguay - Brasil no tuvo rispideces hasta el periodo de la dictadura cívico-militar (1973-1985). Frente a esto, Isabel Clemente (2005) sostiene que la posición de Uruguay:

*“(…) cumplió con la adopción de un estricto alineamiento con los Estados Unidos, una política que se fundaba a su vez en el predominio de la Doctrina de la Seguridad Nacional sobre el bloque en el poder constituido por militares, políticos miembros de los partidos tradicionales y tecnócratas. Esta orientación acercó estrechamente a Uruguay a los regímenes de orientación similar en el Cono Sur: los regímenes militares de Brasil, Argentina y Chile. Una pieza central en esa aproximación fue la coordinación de políticas represivas, en el marco de lo que se llamó la Operación Cóndor.”* (Clemente, 2005 p 34).

Complementando este pensamiento, Rafael Alvariza (2015) señala sucesos entre Uruguay y Brasil que acontecieron durante la dictadura:

*“(…) la relación bilateral también registró algunos desacuerdos en ese momento. El secuestro del cónsul y primer secretario de la Embajada de Brasil en Montevideo, Aloysio Dias Gomide, por el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) provocó una fuerte presión del gobierno de Emilio Garrastazú Médici sobre el de Jorge Pacheco Areco, quien se negó a negociar con los guerrilleros uruguayos. Otras cuestiones delicadas fueron las demandas de Brasilia contra exiliados brasileños en Montevideo, incluidos João Goulart y Leonel Brizola, así como como la coordinación de políticas represivas contra los uruguayos que buscan refugio en Brasil. Más allá de estos eventos, la dictadura civil-militar mantuvo un cierto aislamiento internacional de Uruguay.”* (Rafael Alvariza, 2015 p 6)

En este contexto, se negocia en 1973, el Tratado de límites del Rio de la Plata con Argentina, además de celebrarse en 1974 el Convenio Argentino – Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE). Y con Brasil en 1975 se firmó un Protocolo de Expansión Comercial (PEC). Así podemos ver que las relaciones siempre se mantuvieron, incluso durante el período de gobierno

militar en Uruguay. Estos dos tratados son claves, ya que cumplieron funciones de equilibrio y desarrollo del intercambio comercial de Uruguay con sus dos vecinos.

En 1985 tenemos la vuelta a la democracia, y para ese momento, asume la presidencia Julio María Sanguinetti. La política exterior uruguaya tuvo como contexto internacional los procesos de retorno a la democracia de los países del Cono Sur, y en sus dos estados vecinos, dos territorios en crisis (Ferro, 2006).

Antes de asumir Sanguinetti junto con el presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, avanzaron en la idea del futuro regional de Uruguay y Argentina. Reafirmando lo que fue el CAUCE de 1974, iniciaron ya durante el mandato de Sanguinetti un proceso de estrechamiento de relaciones que se da con la firma de la Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social, y del Convenio Argentino-Urugayo de Cooperación Económica II (CAUCE II) en 1985. Siguiendo a Lilia Ferro (2006), temas como la posibilidad de desarrollar un puente Colonia-Buenos Aires, el Control Único de Fronteras, comunicaciones telefónicas, cooperación, integración y aspectos logísticos y portuarios, hicieron que se fortalezca la agenda de Uruguay con Argentina. En cuanto al relacionamiento con Brasil, se firma el Protocolo de Expansión Comercial (PEC II) suscripto también en 1985 (Ferro, 2006).

Transcurridos cinco años de la reinstitucionalización, asume la presidencia Luis Alberto Lacalle, a partir de este momento, es que nuestro país se incorpora a un proceso de integración regional que había comenzado con el presidente José Sarney (Brasil) y Raúl Alfonsín (Argentina), quienes participaron el 29 de julio de 1986 en la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña. Mediante este instrumento se estableció el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB)<sup>11</sup>.

Estos acuerdos anteriormente mencionados, fueron el antecedente inmediato del MERCOSUR que se concreta en 1991 con el Tratado de Asunción firmado por el mandatario argentino, Carlos Menem, su par brasileño Fernando Collor De Mello, por Paraguay, Andrés Rodríguez Pedotti y por Uruguay, Luis Alberto Lacalle. Plasmándose como un proyecto de inserción internacional. Es así que el gobierno decide formar parte de un proceso de integración inserto en el concepto de regionalismo abierto (Ferro, 2006).

---

<sup>11</sup> Fundado en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del sector empresario.

En junio de 1990, el Presidente de los EEUU, George Bush, lanzó la Iniciativa para las Américas. Y en agosto, los ministros de relaciones exteriores de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay comenzaron a analizar la propuesta. Para 1991 se suscribió el Acuerdo del Jardín de las Rosas, conocido como 4+1, entre los estados parte del MERCOSUR y EEUU. Con el fin de constituir un Consejo Consultivo en las áreas de Comercio e Inversiones, incluso tratar temas de la Ronda Uruguay (López, 2017). Si nos referimos a la agenda externa del MERCOSUR, a partir de 1994 incluyó el inicio de las negociaciones de un acuerdo de asociación estratégica con la Unión Europea (UE), integrado por tres capítulos: comercio, cooperación y diálogo político (López, 2017).

Finalizando el siglo XX, Julio María Sanguinetti asume la presidencia nuevamente. El cargo de Ministro de Relaciones Exteriores fue ocupado desde el 1º de marzo de 1995 al 2 de febrero de 1998 por Álvaro Ramos<sup>12</sup> y desde esa fecha hasta el fin del período por Didier Operti<sup>13</sup>.

Durante el periodo de Álvaro Ramos, la Agenda Externa del MERCOSUR, tuvo dos grandes horizontes extra regionales: las relaciones con la UE y con EEUU. En cuanto al primer tema de la agenda, se logró la concreción del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y el MERCOSUR. Y con respecto al relacionamiento con EEUU, Uruguay acompañó las negociaciones de un MERCOSUR que, desde una estrategia de regionalismo abierto y liberal, avanzaba hacia la búsqueda de un marco de intercambio comercial con la principal potencia global de ese entonces. En este sentido, los países del MERCOSUR junto a EEUU –en el marco del Grupo 4+1– apuntaban a la concreción de una Zona de Libre Comercio Hemisférica a partir de los acuerdos logrados en la Cumbre de Miami (López, 2017).

Cuando asume Didier Operti como Ministro de Relaciones Exteriores, los propósitos que persistían en la agenda de la región eran las negociaciones en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con la UE. Pero en cuanto a la relación con los países vecinos, se podría indicar que debido a la Crisis del Real<sup>14</sup> se dio la primer gran sacudida económica uruguaya debido

---

<sup>12</sup> Álvaro Ramos, el primer Canciller de Sanguinetti, ganó visibilidad política al integrar las filas del PN en el sector liderado por Gonzalo Aguirre, Renovación y Victoria. Ramos, fue elegido por consenso de los partidos Colorado y Nacional en el marco de la coalición de gobierno y continuó la línea de acción del regionalismo abierto liberalizante que impulsó Lacalle (López, 2017).

<sup>13</sup> Didier Operti, abogado especializado en Derecho Internacional Privado, que compartió su formación de grado con Julio María Sanguinetti y formaba parte de la fracción liderada por éste. Durante todo el período de gobierno la orientación de la política exterior continuó el rumbo del regionalismo abierto, mientras se avanzaba en las negociaciones comerciales con la UE y los EEUU.

<sup>14</sup> A fines de 1998, Brasil señalaba que no devaluaría el Real, pero a mediados de enero se anunció la ampliación de la banda de flotación cambiaria, lo que significaba una devaluación del 8%. Pero la reacción del mercado, fue que se dio

a la devaluación en Brasil en 1999 (Ferro, 2006). Impactando tanto a nivel interno, como a la región en general. Es así que, una vez que Brasil entra en recesión, en Uruguay se genera una retracción de las exportaciones y caída de los precios de las mismas (López, 2017).

Durante la administración del presidente Jorge Batlle, en el 2000, se buscó concretar un acuerdo bilateral con China con el objetivo de abrir un nuevo mercado de importancia. Según Lilia Ferro (2006), a pesar de su apoyo retórico al MERCOSUR, el presidente impulsó la aproximación al desarrollo mediante la diversificación de las exportaciones a países fuera del bloque, preferentemente a EEUU o China (Ferro, 2006). Con este último, se dio un incremento comercial, particularmente de productos cárnicos. EEUU, se posicionó como el principal comprador de exportaciones uruguayas, desplazando tanto a Argentina como a Brasil, que fueron los principales socios comerciales históricos del país.

El alineamiento del gobierno uruguayo con el de EEUU, tuvo como resultado para el Uruguay el préstamo que le fue otorgado por parte del país norteamericano. Pero en su aspecto más negativo, a cambio de dicho préstamo, Uruguay no hizo ninguna declaración en oposición a la invasión a Irak, que hubiera sido acorde a su tradicional política exterior (Ferro, 2006).

Batlle, termina su mandato con fricciones con Brasil y Argentina. Ya que a ninguno de los dos países les había generado algún tipo de aceptación el accionar del presidente uruguayo. La visión panamericanista y aperturista de Batlle, la búsqueda de tratados de Uruguay con países fuera del bloque, trajo aparejado una postura negativa. Ya que ni Luiz Inácio Lula da Silva ni Néstor Kirchner (presidentes de Brasil y Argentina), apoyaban el desinterés de Batlle por el MERCOSUR, al contrario, creían que se debía apostar a la región y fortalecerla (Ferro, 2006).

A partir del año 2005, con la primera administración del Frente Amplio (FA), a cargo de Tabaré Vázquez. La agenda de la política internacional del Uruguay estuvo centrada en temas como: las relaciones bilaterales con Argentina, Brasil y EEUU; el espacio regional considerado prioritario para Uruguay; y los bloques económicos y políticos que debían ser privilegiados por la política exterior uruguayana (Luján, 2010). Con respecto a las relaciones con Argentina, ya venían desgastadas desde el gobierno anterior, y se produce un alejamiento durante el gobierno de Vázquez debido al conflicto por la instalación de Botnia en nuestro país. Diana Tussie y Nicolas Comini

---

un aumento de la especulación y las salidas de capital, esto tuvo como consecuencia, pérdida de reservas. Generando que a fines de enero de 1999 se de una depreciación del 61% (López, 2017).

(2016) puntualizan un hecho en el que se ve reflejado el trato que existió con Argentina en ese contexto:

*“(...) en la práctica hay un viraje en el tratamiento a las plantas productoras de celulosa (...) se derogó la disposición 1108/13 de la Secretaria de Puertos y Vías Navegables, la cual impedía que las cargas de exportación con origen argentino fueran trasbordadas en el puerto de Montevideo.”* (Tussie y Comini, 2016 p 13).

En paralelo, el relacionamiento de Brasil y Uruguay se tensa según Rafael Alvariza (2015):

*“(...) la agenda de cooperación e integración desarrollada por Uruguay y Brasil no impidió la existencia de algunos desacuerdos entre los dos diplomáticos. En 2006, el gobierno brasileño repelió las negociaciones emprendidas por el gobierno uruguayo para un TLC con Estados Unidos. (...) Si bien el acuerdo con la potencia estadounidense no se firmó, varios analistas interpretaron este enfoque como una respuesta de Uruguay a la neutralidad de Brasil y su incapacidad para actuar como mediador en la disputa Uruguay-Argentina sobre la instalación de molinos de celulosa.”* (Rafael Alvariza, 2015 p 13)

Seguidamente en el periodo 2010 – 2015, asume José Mujica. Desde el inicio de su gobierno el presidente Mujica señaló que el país debía ir “en el estribo de Brasil” y que debía hacer todo lo posible para “no estar en conflicto con Argentina” (Portal 180, 04/05/2010). A través de esta expresión se ilustra la priorización por la región, especialmente por Brasil. La promoción de las relaciones Sur-Sur, también va a ser un tema de relevancia estratégica para Mujica, no solo basados en el aspecto económico-comercial, sino también en lo político (Caetano, López, Lujan, 2016).

Durante este período de gobierno, la política exterior se orientó hacia la integración regional. Implicando relaciones complejas y diversas con los socios del MERCOSUR. Por ejemplo, por la suspensión de Paraguay debido a la crisis institucional que culminó con el juicio político y la caída del Presidente Fernando Lugo, o el controvertido ingreso de Venezuela como socio pleno del bloque.

La política exterior uruguaya, dio importancia al relacionamiento con Medio Oriente y el norte de África. Además se buscó tender puentes y explorar acuerdos, tanto con China como la UE. En cuanto a la política pendular de nuestro país, es innegable el acercamiento a Brasil. Siguiendo a Caetano, López y Lujan, (2016), el rol que Brasil ocupó en la región fue clave para pensar el futuro

escenario en el marco de la integración regional. El gobierno uruguayo buscó formar una estrategia con el desarrollo de Brasil. Por ejemplo, acompañando las posiciones de dicho país en foros internacionales y estando presente en todos los espacios de la integración latinoamericana.

Para concluir, política exterior durante el gobierno de Mujica apostó a la integración regional con un Brasil definido como principal socio. Se desarrolla y profundiza el bilateralismo con este país, el cuál disputa su lugar como potencia global y líder regional (Caetano, López y Lujan, 2016).

El análisis del relacionamiento de Brasil y Uruguay en diferentes ámbitos permitirá evaluar la hipótesis sobre cómo se ha articulado el vínculo de los dos países a través de diferentes episodios durante el período de tiempo a estudiar (2015-2018).

## 4. Análisis

### 4.1 . Importancia política de Brasil

Si nos remontamos a los antecedentes que hacen al liderazgo brasileño y la influencia sobre Uruguay, desde fines del siglo pasado, Brasil fortaleció su proyección de influencia hacia el entorno más cercano y definió su espacio geográfico como América del Sur (López, Lujan, 2018).

A partir de 1945, se establece un nuevo orden internacional, un mundo bipolar donde EEUU es clave. Brasil en este período de tiempo es cercano a dicho país a través de una estrategia de “bandwagoning”<sup>15</sup> (Rodríguez, 2015). Esta postura “americanista”, colocaba a EEUU como el “vehículo privilegiado” en su búsqueda por la autonomía en relación a Gran Bretaña. Siguiendo a Octavio Amorín Neto (2012) a fines de los sesenta, se da un alejamiento entre Brasil y EEUU, tanto en lo militar como en lo económico. Este distanciamiento se produce debido a la autonomía que va ganando Brasil (Fonseca, 2004).

Desde la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al gobierno de Brasil, se privilegia al Sur Emergente. Lo que hace que este país, cobre una importancia fundamental para Uruguay, ya que en su búsqueda de convertirse en un *global player*, apostó a la región sudamericana. Reafirmando esta idea, Constanza Moreira expresa que durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva se produjo un “giro a la izquierda”:

*“La búsqueda de un diálogo Sur – Sur desde el gobierno de Lula, la revitalización del MERCOSUR con la incorporación de Venezuela y el avance en la constitución del Parlamento del MERCOSUR, (...) la conformación de la Cumbre Sudamericana, la creación del Banco del Sur, entre otros, son parte de esta ‘marca’ (...).”* (Moreira, 2009 p 127).

De esta manera quedan demostradas algunas de las diferentes iniciativas impulsadas por Brasil. Así como el escenario internacional se reconfigura y a raíz de eso Brasil aumenta su liderazgo regional, van a surgir otros actores que desafíen dicho liderazgo brasileño. China es un ejemplo de los “países emergentes” que han ganado un considerable peso en la región (Dosch y Goodman, 2012).

Siguiendo a Ignacio Bartesaghi (2014), Brasil se posicionó fuertemente como miembro dentro del grupo BRICS. Llegó a ser un serio aspirante para obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los mismos brasileños fueron quienes ocuparon puestos de

---

<sup>15</sup> Según la teoría de las relaciones internacionales, “bandwagoning” ocurre cuando un Estado se alinea con un poder adversario más fuerte convirtiéndolo en socio y se produce un beneficio o ganancia para el mismo.

suma importancia en organismos multilaterales como Director de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otros cargos internacionales. A su vez participó de foros multilaterales que abarcaron zonas como África y Medio Oriente. Regiones relevantes en términos de las nuevas dinámicas globales que se estaban desarrollando en ese momento. La conjunción de estas circunstancias, hicieron a Brasil, un líder regional (Bartesaghi, 2014). Con cierto destaque en comparación con otros países de América Latina en diferentes ámbitos. Lo que también beneficio a este país en su momento, fue el cambio en el equilibrio de poder internacional a partir de la caída del unipolarismo sostenido por EEUU. Si bien Bartesaghi (2014) afirma que el principal ganador en el nuevo escenario fue China, se puede notar que también se beneficiaron económicamente los países como Rusia, India, Brasil y Sudáfrica.

Brasil, pretendía posicionarse como “una potencia media emergente”<sup>16</sup>. Y si analizamos la importancia de dicho país desde un punto de vista regional, la pérdida de influencia de EEUU en la región como se mencionó anteriormente, también le permitió a ocupar nuevos espacios de poder. Posibilitó su consolidación como potencia del Cono Sur (Spektor, 2011). Uruguay frente a esta realidad se propuso acompañar todo el desarrollo de Brasil reconociendo su liderazgo. Incluso acompañando sus posiciones en diferentes foros. Considerando el estudio realizado por Luján y López (2018)<sup>17</sup> que a través de una encuesta analizan las percepciones de los legisladores uruguayos en relación a la influencia de Brasil en la política exterior uruguaya. Podríamos señalar que el FA priorizaba la región y al resto de los países emergentes como los aliados estratégicos. Esto se traduce a que las afinidades ideológicas (PT y FA) condicionaron positivamente la relación entre ambos países (Luján y López, 2018).

---

<sup>16</sup> Cabe hacer la distinción de los conceptos de potencias medias consolidadas, y potencias medias emergentes. Una potencia media consolidada es aquella que no busca alterar el statu quo porque lo considera beneficioso. Un ejemplo de esto es Canadá, una potencia media en términos de poder y posición en el sistema internacional, pero no es el tipo de potencia que quiera modificar el statu quo. Por otra parte, debido a su comportamiento en la arena internacional se puede percibir como una potencia media emergente, es aquella que posee un comportamiento que tiende a presentar un activismo en las organizaciones internacionales y que sostiene valores compartidos que refuerzan el orden internacional (Flemes, 2007). Si nos adecuamos a este concepto, Brasil efectivamente es una potencia media emergente ya que si desafía el statu quo.

<sup>17</sup> Desde el análisis de las preferencias de los legisladores uruguayos, se reflexiona sobre la influencia que Brasil ejerce sobre los países de la región y el liderazgo que proyecta. Encuestándose al 96% del Parlamento de Uruguay, se analizó la prensa, el debate parlamentario durante el período (2010-2015), y se realizaron entrevistas a informantes calificados y actores clave. Se analizó el impacto de la crisis interna brasileña y la reconfiguración del escenario mundial pueden tener en su accionar internacional y en las políticas exteriores de los países sudamericanos (Luján y López, 2018).

De este modo queda demostrado que la clave distintiva por parte de los gobiernos del PT de privilegiar el Sur Emergente, fortaleció a la región. Formando una plataforma de posicionamiento internacional para Brasil. Que de manera colateral resultó beneficioso para nuestro país, esa es la razón por la cual Uruguay decide acompañar el desarrollo brasileño fortaleciendo y profundizando el vínculo bilateral.

#### 4.2. Brasil como socio económico de Uruguay

Además de la importancia política de Brasil, para analizar la trascendencia económica de dicho país, se recogieron, procesaron y analizaron datos de exportaciones e importaciones desde el 2010 hasta el 2018 con el fin de realizar comparaciones sobre el relacionamiento económico-comercial.

La tabla 1, ilustra en su parte superior los datos de las exportaciones de Uruguay a Brasil. En el período de tiempo que va desde el 2010 – 2013 hay una etapa de crecimiento de las mismas. Luego las exportaciones comienzan a decrecer, y no es casualidad que coincida temporalmente con el desarrollo de los conflictos políticos que se dieron a nivel interno en Brasil. Finalmente, en el 2015 la crisis política y económica repercutió en que las exportaciones hayan tenido un descenso.

Tabla 1. Exportaciones e importaciones Uruguay - Brasil en UDS

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Exportaciones	1.459.673.520,14	1.645.478.840,68	1.769.424.180,93	1.791.940.515,93	1.651.754.359,87	1.158.818.850,15	1.239.635.683,54	1.289.336.842,58	1.152.274.817,53
Importaciones	1.465.772.389,92	1.645.278.308,09	1.576.319.231,61	1.661.733.208,81	1.660.911.485,04	1.440.867.078,88	1.373.132.043,32	1.618.808.430,34	1.622.182.441,74

*Elaboración propia a partir de datos extraídos de URUGUAY XXI en base a datos de la DNA del Ministerio de Economía y Finanzas (disponibles en <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/exportaciones-por-destinos/>; <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/exportaciones-por-origen/> )*

En cuanto a los datos de las importaciones en la parte inferior de la misma tabla, se ve que se han mantenido en el tiempo con algunos pequeños altibajos, pero se podría decir que durante el 2017 a partir de que Brasil consigue tener cierta estabilidad política y económica, estas cifras repuntan y se produce un crecimiento de las mismas.

Por otra parte, se realizó una recopilación de datos con el objetivo de poder visualizar la evolución de la significación de Brasil como destino de las exportaciones uruguayas. Por eso, comparamos estas cifras, con las de otros agentes internacionales de gran importancia a nivel económico-comercial para Uruguay como son Argentina, China, EEUU y la Unión Europea.

Tabla 2. Exportaciones uruguayas en UDS por destino

Destino	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	501.524.970,68	586.754.256,68	499.429.330,20	472.636.945,68	398.977.740,44	379.445.522,26	387.293.683,34	419.184.067,42	417.056.942,89
Brasil	1.459.673.520,14	1.645.478.840,68	1.769.424.180,93	1.791.940.515,93	1.651.754.359,87	1.158.818.850,15	1.239.635.683,54	1.289.336.842,58	1.152.274.817,53
China	372.687.551,50	745.251.538,95	1.009.552.178,51	1.435.847.646,60	1.497.841.820,24	1.400.369.878,08	1.131.478.825,09	1.770.585.704,14	1.636.770.341,77
Estados Unidos	196.239.230,97	243.166.158,38	336.199.211,94	374.575.694,49	424.643.561,28	527.080.404,68	437.165.438,86	456.026.578,79	459.647.054,30
Union Europea	988.791.347,47	1.223.357.596,75	1.053.321.344,20	1.108.711.036,18	1.047.396.470,69	916.724.814,78	953.903.312,97	870.522.733,26	832.317.855,79

*Elaboración propia a partir de datos extraídos de URUGUAY XXI en base a datos de la DNA del Ministerio de Economía y Finanzas (disponibles en <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/exportaciones-por-destinos/>)*

Se puede observar a través de la tabla 2 sobre las exportaciones de Uruguay hacia estos diferentes países, que Argentina, en el 2010 se posiciona con una cifra elevada de exportaciones. Posteriormente hay un decrecimiento, que luego va a mantenerse sin grandes variaciones.

Brasil, además de lo mencionado en el análisis de la tabla 1, si lo comparamos con los demás destinos de la tabla 2, tuvo el primer lugar de las exportaciones uruguayas hasta el 2014. Y por más que se haya producido una disminución en las mismas, no deja de ser vital para la economía de nuestro país, ya que ocupa la segunda posición con más importancia después de China. En otras palabras, nivel regional sigue manteniendo su posición de privilegio.

En cuanto a China específicamente, las exportaciones han tomado un considerable impulso a partir de la crisis economía de Brasil. La tabla refleja que mientras las cifras con este país van declinando, las de China van en crecimiento. Como resultado de la pérdida de la hegemonía mundial de EEUU, China a nivel mundial, se posiciona como un socio con mucho peso y repercusión, teniendo como consecuencia que cobre una definida importancia para Uruguay.

EEUU, en los números refleja un crecimiento hasta 2015 y luego comienza a descender, perdiendo la preponderancia que China en simultaneo comienza a ganar en ese entonces. En cuanto a la UE, se ha vuelto cada vez más importante durante el mandato de Mujica, luego las exportaciones decrecen, pero se mantiene como un socio con una considerable distinción.

A continuación, tenemos la tabla 3 la cual recopila datos sobre las importaciones de Uruguay desde los principales destinos anteriormente mencionados.

Tabla 3. Importaciones uruguayas en UDS por origen

Destino	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	1.400.435.583,64	1.819.718.963,58	1.611.065.285,44	1.622.344.844,61	1.445.862.913,52	1.243.310.048,73	1.077.993.372,85	1.055.228.676,72	1.094.507.851,54
Brasil	1.465.772.389,92	1.645.278.308,09	1.576.319.231,61	1.661.733.208,81	1.660.911.485,04	1.440.867.078,88	1.373.132.043,32	1.618.808.430,34	1.622.182.441,74
China	1.123.060.935,97	1.438.847.120,86	1.662.117.447,51	1.929.294.234,46	2.121.003.917,21	1.745.700.292,23	1.532.169.909,70	1.693.720.559,51	1.677.706.379,90
Estados Unidos	626.163.072,31	678.198.914,07	686.578.599,25	860.829.203,99	869.698.103,53	681.466.524,66	537.170.579,20	567.952.214,27	520.381.977,56
Union Europea	922.978.898,85	1.190.391.122,67	1.149.891.753,04	1.460.302.950,21	1.583.026.290,87	1.569.035.956,08	1.359.680.511,43	1.015.016.642,59	1.111.522.008,08

*Elaboración propia a partir de datos extraídos de URUGUAY XXI en base a datos de la DNA del Ministerio de Economía y Finanzas (disponibles en <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/importaciones-por-origen/>)*

Argentina como socio comercial regional ha tenido un apreciable decrecimiento a partir de la asunción del presidente Mauricio Macri. Como se señaló en la tabla 1, las importaciones provenientes de Brasil tienen pequeñas variaciones desde el 2010 en adelante. Posteriormente disminuyen (coincidiendo con el periodo en el cual este país transita por la crisis política y económica) para finalmente, volver a un punto considerablemente más alto, dentro de lo que son los valores que se manejan. Con China durante el periodo 2010-2013, es donde se va dando un crecimiento. Posteriormente en los años 2015, 2016 y 2017 se ilustran variaciones, pero siempre dentro de un mismo margen de cifras elevadas. Por otra parte, EEUU se mantiene en una constante hasta el 2014, cuando comienza a darse una disminución de las importaciones. Haciendo que cada vez tenga menos impacto en las mismas. Para finalizar, la UE, ha tenido un crecimiento a partir del 2011 durante el periodo de gobierno de Mujica, que lo pone en un lugar de importancia y de continuo crecimiento.

Como conclusión, se presenta un Uruguay que está atento a las inestabilidades políticas que se dan en Brasil y a la inserción económica de dicho país. Esto podría explicar por qué se buscó el diversificar las opciones de mercados, explorando nuevas posibilidades. Podemos decir que el acercamiento a China y a la UE son ejemplos de esa diversificación. Además de todo esto, en el marco de uno de los puntos de mayor debate interpartidario, hay un intento uruguayo de promover la agenda externa del MERCOSUR en coordinación tanto con China<sup>18</sup> como con la UE. De todos modos, a pesar de las controversias políticas que se estaban dando sobre la suspensión del cargo de

<sup>18</sup> Paraguay ya tenía relaciones con Taiwán, es decir, no podía negociar el MERCOSUR en bloque, lo que llevaría a la necesidad de un acuerdo de "dos velocidades" (Alvariza, 2015). Esto también generó tensiones entre Uruguay con Brasil, ya que este último no se manifestó a favor de negociar con China.

la presidenta Dilma Rousseff. Brasil en ningún momento deja de ser un socio fundamental para la economía de nuestro país. Si bien las tablas ilustran variaciones en las cifras, los cambios no son significativos como para que Brasil sea desplazado del lugar de preponderancia que tiene en el plano de las relaciones comerciales con Uruguay.

### **4.3. Reconstrucción histórica**

A través un relevamiento de prensa, se presenta la reconstrucción histórica de lo que fue el relacionamiento bilateral de Uruguay y Brasil durante el periodo de tiempo seleccionado (2015-2018). Que comienza con el mandato de Rousseff y finaliza con el de Temer. Simultáneamente, también se analiza la evolución del rol de Argentina para nuestro país en la coyuntura del *impeachment* a la presidenta de Brasil, ilustrando la política pendular. En general, el péndulo histórico apuntó la mayoría del tiempo a Brasil como se vio en los antecedentes. Y esto es consistente en el análisis descriptivo de la coyuntura del período seleccionado.

Siguiendo a la literatura sobre cómo se dio en general, el relacionamiento bilateral durante el comienzo del gobierno de José Mujica:

*“las relaciones bilaterales continuaron el curso de la “buena vecindad” y la cooperación establecida a partir de los gobiernos Da Silva - Vázquez. En este sentido, la elección de Montevideo en mayo de 2011 por la presidenta Dilma Rousseff como destino de uno de sus primeros viajes oficiales al exterior desde su asunción y la posterior definición de las relaciones con Uruguay como “estratégicas”, fue una clara señal que la diplomacia uruguaya supo aprovechar”* (Alvariza, 2015 p 11).

A través de diferentes acontecimientos que van teniendo lugar en el periodo de tiempo Mujica-Rousseff, siguiendo a Rafael Alvariza (2015), es notorio el fortalecimiento de las agendas bilaterales gracias a los gobiernos progresistas. Complementando, la literatura indica:

*“(…) fue quizás el 31 de Julio de 2012 que estas relaciones se estrecharon aún más con el inicio de las negociaciones bilaterales que tuvieron como resultado el establecimiento de una asociación estratégica con base en un “nuevo paradigma” de integración bilateral, materializado en la creación del “Grupo de Alto Nivel Brasil-Uruguay (GAN). El GAN fue creado para ejecutar el “Plan de Acción para el Desarrollo Sustentable y la Integración” cuyo objetivo es la intensificación de diversos proyectos de integración, así como la complementación productiva y la cooperación. Este plano abrió espacio también para la*

*asociación entre actores públicos y privados que manifiesten su interés en la cooperación bilateral” (Alvariza, 2015 p 31).*

De esta manera queda ilustrado que clase de vinculo existía entre ambos países. Ya enfocándonos más específicamente en nuestro período de tiempo a estudiar, puntualizaremos lo más relevante del año 2015 en cuanto a la relación bilateral. El presidente José Mujica y la presidenta Dilma Rousseff participaron en la inauguración del Parque Eólico Artilleros, en Colonia. Es el primer parque eólico construido mediante la inversión conjunta de las estatales eléctricas Eletrobras y UTE (El País – Información – 01/03/2015). También por parte del CanalEnergia el país brasileño, comenzó a negociar con Uruguay un acuerdo para la compra de electricidad. (Búsqueda – Información Nacional -26/02/14).

Otro tema donde se registran avances es en la cooperación en defensa, asuntos espaciales y estadísticas a partir del interés de incluir a la industria naval en iniciativas binacionales, así como en el intercambio de experiencias, en las operaciones conjuntas de defensa, en la ejecución de proyectos conjuntos entre el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) y la Dirección Nacional de Meteorología (DNM), además de la cooperación ente el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) (Alvariza, 2013).

Esta cercanía bilateral entre Uruguay y Brasil se sigue profundizando a través de la implementación de la Agenda Binacional de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, desarrollándose en una región cuyas características han sido construidas históricamente desde la formación de las poblaciones en los dos países. Siguiendo a Rafael Alvariza (2013), la demarcación territorial entre los dos Estados no fue obstáculo para la formación de una “frontera abierta” entendida como un espacio de múltiples interacciones entre sus habitantes. Se puso en práctica la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, en conjunto con un plan para el desarrollo integrado de la región. Articulando políticas integradas beneficiando a aproximadamente 800 mil personas a lo largo de 1.069km de frontera (Alvariza, 2015). Los avances se dieron en diferentes ámbitos, pero podemos destacar:

*“(…) el Acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños” (...) a través del “Documento especial de fronterizo” expedido por el Departamento de Policía Federal de Brasil y por la Dirección Nacional de Migraciones de Uruguay. El presente acuerdo incluye también el “Ajuste complementario del*

*Acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños para prestación de Servicios de Salud” en sistemas públicos o contratos entre personas jurídicas y físicas, situadas en las localidades fronterizas”* (Alvariza, 2013 p 35).

De esta manera se ilustra la estrecha y cercana relación de estos dos países vecinos durante el mandato de Mujica y Rouseff.

El primero de marzo del 2015 asume la presidencia Tabaré Vazquez, y con él, Rodolfo Nin Novoa como nuevo Canciller. En una ceremonia que llamó la atención por la numerosa presencia de líderes (MRREE– Noticias Generales – 03/03/2015). La presidenta Dilma, viajó a Uruguay en forma de reconocimiento del nuevo gobierno que asume y a sus funcionarios.

En el mes de abril, el canciller, Rodolfo Nin Novoa, visitó Brasil para definir los preparativos de la reunión previa del Grupo de Alto Nivel bilateral (GAN). Nin Novoa sostuvo que las relaciones de Uruguay con Brasil son fundamentales para el manejo de los recursos compartidos (ejemplo, ríos y fronteras), y por ello se debe trabajar para llegar a consensos que beneficien a ambos países (El País – Información - 15/04/2015).

Gracias a la cercana relación bilateral de los países, el 30 de noviembre, se firma un acuerdo energético uruguayo-brasileño. El presidente de UTE, Gonzalo Casaravilla, resaltó la complementariedad que existe entre los dos países, ya que a Brasil le sirve importar energía uruguaya en primavera, mientras que a Uruguay le conviene traer desde Brasil en invierno. Casaravilla remarcó la importancia que tendrá para la integración energética bilateral. (El País – Economía – 02/12/2015).

A través de estos párrafos se ve representada la estrecha relación bilateral entre Uruguay y Brasil, compartiendo proyectos en común. Identificando la inclinación de Uruguay sobre la pendularidad entre Argentina y Brasil. En este periodo de tiempo la orientación es clara hacia Brasil. Otro ejemplo más reafirmando lo anteriormente mencionado, es que el 9 de diciembre Brasil y Uruguay firmaron un nuevo acuerdo comercial preferencial de autopartes que prevé que Brasil no aplique aranceles a productos que no puede fabricar y planteó menos exigencias burocráticas para los automóviles y autopartes uruguayas brindando una preferencia arancelaria del 100% para Uruguay. La ministra de Industria y Energía de Uruguay, Carolina Cosse, afirmó que “este acuerdo implica

un avance significativo en el proceso de integración bilateral” permitiendo proteger y potenciar la industria nacional (El País – Economía – 10/12/2015).

Durante el año 2016, se generaron diferentes circunstancias que condujeron a la crisis del gobierno de Dilma. A modo de contextualizar dicha crisis, debemos tener en cuenta el gobierno de Lula en el vecino país. Durante su mandato (2003-2010) se dio un crecimiento económico que proyectó el alcance a ser un país potencia (Sousa, 2013). Sin embargo, con la baja del crecimiento económico y el aumento de la inflación comenzarían a advertirse las protestas exigiendo mayor presencia del Estado y mejores servicios en materia de transporte, salud e incluso denuncias por la corrupción de políticos (Singer, 2015).

Frente a la crisis política en Brasil<sup>19</sup>, el canciller Rodolfo Nin Novoa hizo saber la preocupación del gobierno por el “acuartelamiento de tropas y movilizaciones”, información que recibió de parte de la embajada uruguaya en Brasilia (El País – Información – 18/03/2016). El Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo emitió un comunicado en el cual expresa el respaldo del gobierno a Dilma y señaló que “Uruguay sigue con atención y preocupación los sucesos que vienen ocurriendo en Brasil que afectan la estabilidad política en este país hermano”. El comunicado expresó que el gobierno uruguayo “alienta a los distintos actores involucrados a actuar responsablemente y con lealtad institucional para que este querido país supere prontamente esta situación” (El País – Información – 18/03/2016). En ese sentido, “confía en que las diferencias internas existentes en Brasil serán resueltas en el marco del régimen democrático, a través del diálogo y el fortalecimiento de las instituciones” (La República – Política – 19/03/2016).

---

<sup>19</sup> Ariel Alejandro Goldstein (2016) explica cuál fue el trasfondo de la crisis política brasileña: “(...) ante la polarización política de la segunda vuelta y el virtual empate entre los dos candidatos —Neves y Rousseff—, los medios de prensa aumentaron su capacidad de incidencia como actores políticos, difundiendo escándalos que tendían a perjudicar la candidatura de Rousseff y el gobierno debió actuar bajo la agenda construida por aquellos, definida a partir de las acusaciones de corrupción que involucraban al PT. (...) La crisis del gobierno de Rousseff es también el resultado de esta política de conciliación con los medios de prensa en nombre de la *realpolitik*. (...) La idea del gobierno de no intervenir de forma decisiva en el mercado de medios con políticas reguladoras ha derivado en que la gobernante se vea desprovista actualmente de apoyo por parte de los formadores de opinión pública. Esto se ha evidenciado especialmente tanto en las coyunturas electorales como en las crisis políticas originadas por los “escándalos mediáticos” (Thompson, 2000) como han sido los casos del *mensalão* en 2005 y Petrobras. (...) donde una compra que habría tenido sobrepuestos por parte de Petrobras, sería una demostración de la “ineficiencia” y la “corrupción”. (...) La Operación Lava Jato, lanzada en marzo de 2014, investiga un gran esquema de lavado de dinero y malversación de fondos que involucra a Petrobras, y a los principales empresarios y políticos del Poder Legislativo y Ejecutivo del país. (...) Como también el caso de los sobornos de Odebrecht, un conglomerado brasileño de negocios en los campos de la ingeniería y la construcción (...) El caso brasileño, por lo tanto, demuestra el costo político (...) padecido por Rousseff (...) que se ve acorralada, entre otros factores, por los encuadres dominantes y adversos al gobierno, contruidos por los principales medios de prensa (...)” (Goldstein, 2016 p 111).

Por otra parte, el presidente Tabaré Vázquez a nivel de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), hizo circular una propuesta de declaración en apoyo al gobierno brasileño. La propuesta sostenía que “los sucesos ocurridos en Brasil plantean un claro enfrentamiento de la Justicia contra el Poder Ejecutivo representado por la presidenta Rousseff” y subrayaba “nuestro total respaldo a la presidenta, quien fue elegida democráticamente por la mayoría de los brasileños para ejercer su cargo hasta el 1° de enero de 2019”. Además, la declaración hizo un llamado a las fuerzas del orden, y a todas las instituciones constitucionales de Brasil, a respaldar “al gobierno legítimo” de Rousseff y “la voluntad popular expresada en las urnas” (El País – Información – 18/03/2016). Sin embargo, no se encontró el consenso necesario para su aprobación. Esto es clave para explicar los factores sistémicos ya que la UNASUR no tenía una posición consensuada sobre los hechos que estaban aconteciendo en Brasil.

A nivel partidario, la Mesa Política del Frente Amplio se manifestó contra el juicio político que la oposición brasileña pretende iniciarle a la mandataria (El País – Información – 18/03/2016). Por su parte, la oposición uruguaya reclamó que se respete el principio de no intervención en asuntos de otros Estados y que se deje actuar al Parlamento y a la Justicia brasileña. A pesar de ello, el Senado aprobó una moción, con los votos favorables únicamente de la bancada del Frente Amplio, en la que expresa su “solidaridad” con el expresidente de Brasil, Lula quien en ese momento enfrentaba una cadena de denuncias judiciales (La República – Política – 17/03/2016).

De forma paralela en Brasil, aumenta la influencia en el gobierno del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y se acentúa más cuando al Presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha se le intenta instalar juicio político, pero logra revertir la situación de modo tal que quien finaliza enjuiciada es Dilma.

Cunha tuvo la intención de llevar a cabo distintas solicitudes de apertura de *impeachment* a la presidenta, acusando a Dilma de un mal manejo de los fondos públicos en las cuentas de los bancos nacionales para la cancelación de cuentas atrasadas en lo referido al pago de programas sociales. Según Ariel Goldstein (2016), la posibilidad de Dilma de permanecer en la presidencia sufrió un duro golpe a mediados de marzo, cuando en respuesta a su decisión de nombrar a Lula como Jefe de la Casa Civil con el propósito de protegerlo de las investigaciones judiciales, el juez de Curitiba decidió dar a conocer públicamente un diálogo entre ambos grabados por escuchas telefónicas. Lo que produjo esa misma noche masivas manifestaciones pidiendo la renuncia de la presidenta en Brasilia (Goldstein, 2016).

Siguiendo a Germán Lodola (2016), el 18 de abril de ese año, se puede decir que se votó un *impeachment* cuyos fundamentos jurídicos están subordinados a intereses políticos. Si bien las formalidades pueden dar un respaldo legal al *impeachment*, la política forzó a esa legalidad como resultado de un juzgamiento político y de la lucha por el poder. Según el autor, es una remoción antidemocrática del Ejecutivo forzando la ultimación de procedimientos legales (Lodola, 2016).

De forma paralela en Uruguay el gobierno emitió un comunicado en el que indica que “sigue con preocupación” por la situación en Brasil y expresa su confianza en que los procesos políticos y jurisdiccionales “se desarrollen en el marco de la Constitución” (La República – Política – 20/04/2016).

En la interna del FA hubo discrepancias sobre qué posición tomar sobre el tema, pero predominó la idea de señalar que el *impeachment* no tiene "fundamento jurídico" y que por tanto "es un golpe parlamentario", acusando a "la derecha" y sectores de los medios de comunicación y empresariales de San Pablo de tener el "objetivo de sacar a Dilma y al PT de la presidencia" de Brasil (El País – Información – 19/04/2016). Los sectores que integran el Frente Líber Seregni (Asamblea Uruguay, Nuevo Espacio, Partido Demócrata Cristiano y la Alianza Progresista) marcaron sus diferencias con la resolución, proponiendo no utilizar la expresión “golpe”. A su vez, tampoco compartieron el pedido de suspensión de Brasil por aplicación de la cláusula democrática del MERCOSUR, solicitado por algunos legisladores del FA, como el vicepresidente del Parlasur, el diputado Daniel Caggiani, y el senador Rubén Martínez Huelmo, integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de su cámara (ambos miembros del MPP). Por tal motivo, el pedido de suspensión no prosperó. Por otro lado, el Plenario del FA emitió un comunicado en el que manifestó su “preocupación” y “rechazo a las acciones desestabilizadoras hacia el gobierno encabezado por el PT para lo cual se utilizan mecanismos políticos que desbordan el accionar del Poder Legislativo y del Poder Judicial”. Posteriormente, subrayan su “confianza en que amplios sectores de la población, mediante la movilización popular, defiendan la democracia, la legalidad y el rumbo de políticas progresistas para Brasil” (La República – Política – 21/04/2016). Debido a estas diferencias internas, la bancada del FA de Diputados decidió no proponer una declaración que condenaba el "golpe de Estado" en Brasil (La República – Política – 20/04/2016).

En el mes de abril, se celebró en Brasilia la X Reunión de Alto Nivel para la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil. La misma estuvo presidida por el subsecretario de Relaciones Exteriores, José Luis Cancela, y por el secretario general del Ministerio

de Relaciones Exteriores de Brasil, Sergio França Danese. Además, participaron autoridades subnacionales y representantes de la sociedad civil. Como resultado de la reunión se adoptó el Plan Integrado para la Frontera, con el objetivo de promover la acción integrada y complementaria de entes públicos de ambos países en cuestiones de interés común en la frontera (MRREE -Noticias Generales - 20/04/2016). Este es un ejemplo más de lo que es el acercamiento de Uruguay con Brasil al margen de la crisis política y económica que estaba atravesando. En otras palabras, sigue el bilateralismo fortalecido.

Entre abril y mayo, varios parlamentarios frenteamplistas propusieron la suspensión de dicho país del MERCOSUR por la aplicación de la cláusula democrática aplicando el Protocolo de Ushuaia, tal como se hizo con Paraguay cuando el ex presidente Fernando Lugo sufrió un juicio político. De todos modos, esta iniciativa finalmente, no prosperó (OPEU n° 11 / abril de 2016).

El 12 mayo Dilma es suspendida de sus funciones y Temer asume la presidencia. El nuevo gobierno de Michel Temer (PMDB) tenía como propósito llevar al país a un estado de estabilidad. Conteniendo premisas liberales y apuntando a un giro económico. La actitud del gobierno uruguayo fue básicamente de silencio. A diferencia de otros países de la región, no se emitió ningún comunicado oficial en ocasión del cambio de gobierno ni se estableció comunicación con el gobierno provisorio de Michel Temer. La posición inmediata uruguaya fue de cautela. A diferencia de Argentina, que rápidamente admitió el procedimiento y reconoció al nuevo gobierno (Hernández Nilson, 2016).

Las relaciones con Brasil se transformaron en un asunto donde había mucho cuidado político de no generar tensiones debido al entorno de ese momento. Y aquí tenemos otro claro ejemplo de las inclinaciones de Uruguay en su política pendular; mientras que con Brasil tomo una actitud de silencio frente a la realidad del nuevo gobierno y las directrices de la “nueva política exterior brasileña” anunciadas por José Serra<sup>20</sup> durante la ceremonia de asunción del cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, en el Palacio de Itamaraty en Brasilia. Con Argentina se fortalecían los vínculos. Se acuerda comprarle los excedentes de gas. También se restableció la conectividad marítima y los exportadores argentinos vuelven a utilizar Montevideo como puerto de trasbordo. Asimismo, la industria molinera argentina anunció que por primera vez comprará trigo proveniente

---

<sup>20</sup> José Serra, economista y político brasileño, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil durante la administración de Michel Temer entre el 12 de mayo de 2016 al 23 de febrero de 2017 por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

de Uruguay (La República – Política – 20/05/2016). Aquí se nota como a pesar de que el bilateralismo con Brasil sigue, Uruguay da una señal de acercamiento a Argentina.

En el mes de julio, el canciller brasileño, José Serra, realizó su primera visita oficial a Uruguay. Recibido por el canciller Rodolfo Nin Novoa y el presidente Tabaré Vázquez; Serra planteó el desarrollar un plan conjunto de promoción de exportaciones, colaborando juntos en otras regiones del mundo. También un proyecto de integración, para potenciar la hidrovía en el Cono Sur y a su vez mejorar la seguridad de la frontera y así evitar el contrabando y el tráfico de drogas y armas (La República – Política – 05/07/2016). Si bien esos fueron los temas tratados en el encuentro, para el canciller brasileño el propósito de la visita, era discutir sobre el traspaso de la Presidencia Pro Témpore (PPT) del MERCOSUR a Venezuela y solicitar que se postergue del traspaso hasta el 19 de agosto (La República – Política – 06/07/2016).

Desde Uruguay, esa actitud por parte de Serra fue interpretada de forma negativa y terminó en un breve entredicho entre ambos países. El 16 de agosto, Rodolfo Nin Novoa en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, afirmó que el canciller brasileño José Serra tuvo intenciones de "comprar el voto de Uruguay" cuando visitó nuestro país. Al pretender que se postergue el traspaso de la PPT del MERCOSUR a Venezuela a cambio de integrar delegaciones uruguayas a las próximas misiones comerciales que se realizaran a Asia y África. Según la versión taquigráfica, Nin explicó que esta situación molestó al presidente Tabaré Vázquez (El País – 16/08/2016). El gobierno brasileño le transmitió su desagrado al embajador uruguayo, Carlos Amorín. Y luego emitió un comunicado en el que señala que "recibió con profundo descontento y sorpresa las declaraciones del canciller Nin Novoa" y subraya que "el tenor de las declaraciones no es compatible con la excelencia de las relaciones entre Brasil y Uruguay" (El País – 17/08/2016). Nin Novoa se comunicó con su par brasileño, señalando que sus dichos fueron fruto de un malentendido. Posteriormente, en un comunicado, la cancillería uruguaya afirmó: "Cabe consignar que hubo un mal entendido sobre la propuesta brasileña de efectuar actividades conjuntas de promoción comercial entre ambos países en terceros mercados, y que ahora ha quedado perfectamente claro que la misma no guarda relación alguna con la consideración del traspaso de la PPT del MERCOSUR" (MRREE – Comunicado n° 89/16 – 17/08/2016). Consecuentemente, ambos gobiernos dieron por superada la situación.

El malentendido tuvo especial repercusión en Brasil, en medio del juicio político contra la presidenta Dilma Rousseff, una vez que ésta citó la versión de Nin ante la Comisión para criticar la política exterior de Serra, tildándola de imperialista (La Diaria – 16/08/2016).

En el mes de setiembre, el gobierno de Uruguay emitió el siguiente comunicado: “Más allá de la legalidad invocada, el Gobierno uruguayo considera una profunda injusticia dicha destitución”, agregando que Uruguay aspira a que, en el marco de la institucionalidad democrática, el pueblo brasileño alcance sus objetivos de estabilidad y desarrollo.” (MRREE – Comunicado N° 93/16 – 01/09/2016). Rodolfo Nin Novoa, expresó que la destitución de Rousseff se “ajusta al derecho”, aunque el “derecho también puede ser injusto” (La República – 02/09/2016). Desde la oposición, se criticó al comunicado, por considerar que violentaba el principio de no injerencia en los asuntos internos (La Diaria – 02/09/2016).

El reconocimiento uruguayo se materializó cuando Tabaré Vázquez y Michel Temer se reunieron cara a cara por primera vez, en la 71° sesión de la Asamblea General de la ONU. La reunión duró pocos minutos. Pero el tiempo necesario para lanzar una invitación. "A ver cuando me venís a visitar" le dijo el presidente de Brasil a su par uruguayo, mientras que Vázquez le respondió que no ha podido por cuestiones de agenda (El Observador – 25/03/2018). El carácter de ese encuentro representó el distanciamiento que mantuvieron los mandatarios. Refiriéndonos a la política pendular, no es casualidad que en ese momento Uruguay se acerque a Argentina. Se avanzó en el dragado del canal Martín García y se evaluó la construcción de un nuevo puente en Nueva Palmira-Zarate (La República – 30/09/2016). Esta claramente es una señal para volver a traer a Brasil a la relación bilateral.

Dilma visitó Uruguay invitada por la central sindical del PIT-CNT (que previo al juicio de Dilma habían convocado a una marcha en repudio al *impeachment*) para participar de un acto (La República – 06/11/2016). Durante su visita fue declarada "visitante ilustre" de la ciudad de Montevideo por el Intendente Daniel Martínez. Durante su estadía fue recibida por el presidente Tabaré Vázquez donde mantuvieron una reunión informal. Los partidos de la oposición criticaron duramente la postura de Vázquez advirtiendo que puede afectar las relaciones con el gobierno del actual presidente brasileño Michel Temer (El País – 06/11/2016).

Diciembre fue un mes en el cual los países del MERCOSUR resolvieron suspender a Venezuela<sup>21</sup> del bloque a partir del 1° de diciembre por su incumplimiento en la adopción de las distintas normativas. Frente a esta decisión, la canciller venezolana Delcy Rodríguez mostró total disconformidad. Vázquez tomó una posición conciliadora y afirmó que “no era una medida irreversible y puede cambiarse aplicando fundamentos jurídicos y diálogo” (El País – 04/12/2016). Esto es de suma importancia ya que, en cuanto la situación de Venezuela, Uruguay no compartía la misma posición de Argentina y Brasil. La postura de nuestros países vecinos, se manifestó por ejemplo cuando Argentina convocó a una reunión extraordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) sin extender invitación a Venezuela. Frente a esto, Rodríguez igualmente se hizo presente en la cancillería argentina e ingresó a la sala de reuniones. El canciller Rodolfo Nin Novoa dijo que la irrupción a la fuerza en la Cancillería argentina fue "un acto grave, sobre todo desde el punto de vista diplomático bilateral entre Argentina y Venezuela" (El País – 15/12/2016). Posteriormente, Rodríguez viajó a Montevideo donde participó de una conferencia en la sede del PIT-CNT, que mostró el apoyo a Venezuela y criticó el poco accionar del gobierno uruguayo (La República – 16/12/2016).

Para este momento, el gobierno brasileño convocó a las autoridades policiales de Uruguay y de Rio Grande do Sul con el fin de instrumentar un plan de control para reducir la criminalidad y realizar un seguimiento de traficantes y contrabandistas a lo largo de la frontera (El País – 04/12/2016). Mostrando de esta manera que por más que existieran desacuerdos, la relación bilateral Uruguay – Brasil se mantiene. En torno a los avances que se dieron en el ámbito de la cooperación, también se inauguró un Campus Regional de Educación Terciaria binacional (Uruguay-Brasil) (La República – 05/12/2016). (La República – 15/12/2016).

En el plano económico-político, el presidente Tabaré Vázquez participó en Brasil de un almuerzo ante empresarios organizado por el Grupo de Líderes Empresariales. Durante su ponencia, Vázquez dijo que no subvalora el MERCOSUR, pero reflexionó que no puede ser una "jaula de oro", por lo que advirtió que la búsqueda de acuerdos bilaterales -especialmente por parte de los miembros más pequeños- no dañaría al bloque. (El País – 22/11/2016).

En relación a la búsqueda de acuerdos bilaterales mencionados por Vázquez, durante este tiempo se mantiene la idea de firmar un posible TLC con China. Este TLC tenía una intención política que fue

---

<sup>21</sup> Esta era la segunda suspensión a Venezuela los argumentos de los socios del MERCOSUR mezclan temas económicos, junto con cuestiones políticas y de derechos humanos.

nuevamente una forma de llamar la atención de Brasil debido a las tensiones que existían en diferentes ámbitos. El ministro de Economía Danilo Astori afirmó en una entrevista que el gobierno “hará todo lo posible” para firmar un TLC con China, aunque “habrá que considerar también la situación de la región” (La República – 26/12/2016). Y remarcó que “no hay una posición positiva por parte de los socios grandes del bloque, además de estar en un momento donde los caminos no están claros y hay que reconocerlo. En el MERCOSUR estamos en el peor período de su historia” (El País – 20/12/2016).

Ya para el 2017, Nin Novoa viajó a Brasilia, donde mantuvo una reunión con su par brasileño, Aloysio Nunes<sup>22</sup>, quien asumió el 7 de marzo (El País – 29/03/2017). Uno de los principales temas del encuentro fue la cooperación fronteriza. Los cancilleres también dialogaron sobre cuestiones del MERCOSUR y del comercio bilateral. Al respecto, se planteó la prohibición uruguaya de importar carne de Brasil (ante la denuncia de carnes adulteradas) y el interés uruguayo en mejorar la inserción de los productos lácteos en el mercado brasileño (La Diaria – 30/03/2017).

Tras las denuncias por corrupción contra el presidente Michel Temer en mayo, el gobierno uruguayo mostró preocupación sobre la situación política de Brasil. El canciller Rodolfo Nin Novoa aspira que la situación “se solucione lo más rápido posible, (...) estas inestabilidades no le hacen bien ni a Brasil ni al MERCOSUR ni a Sudamérica” (La República - 31/05/2017).

A mitad del 2017, tuvieron lugar dos episodios que hicieron que las relaciones uruguayo-brasileñas vuelvan a tener algún que otro intercambio de entredichos. En primer lugar, Aloysio Nunes, afirmó que “Uruguay recién ahora se ha rendido a la evidencia de que en Venezuela hubo una ruptura del orden democrático”, agregando que “el país no condenaba abiertamente al gobierno venezolano de Nicolás Maduro” debido a cuestiones de política interna ya que existían “fuerzas de extrema izquierda en el gobierno uruguayo” (El País - 25/07/2017). Nin Novoa dijo que las declaraciones de Nunes eran equivocadas. Sobre la situación de Venezuela, explicó: “sabemos perfectamente lo que está pasando en Venezuela y estamos actuando en consecuencia, si no, no hablaríamos de presos políticos, de falta de libertad y democracia” (La Diaria – 26/07/2017). Por último, valoró que “si cada canciller va a interpretar las motivaciones por las que otros gobiernos actúan se puede

---

<sup>22</sup> Aloysio Nunes Ferreira Filho, abogado brasileño y político, que se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil durante la administración de Michel Temer desde el 7 de marzo de 2017 hasta el 1 de enero de 2019 por el PSDB.

complicar el relacionamiento que hay para enfrentar otros desafíos que son muy importantes” (El País - 25/07/2017).

En segundo lugar, tenemos la reforma laboral llevada a cabo por el gobierno brasileño del presidente Temer. Que tuvo repercusiones en Uruguay, el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ernesto Murro, se refirió críticamente a la situación de Brasil, y afirmó que dicha reforma “hace retroceder dos siglos o tres los derechos de los trabajadores, las 12 horas de trabajo, la pérdida del derecho de trabajo de las trabajadoras embarazadas” dando “prioridad a la negociación individual entre un trabajador y un empresario por encima de la negociación colectiva y de las leyes” (El País - 20/07/2017). Por su parte, la Mesa Política del FA emitió un comunicado mostrando su preocupación por la política laboral llevada a cabo por el gobierno de Temer. (El País - 14/07/2017).

Uruguay solicitó una reunión del MERCOSUR tras la aprobación de la polémica reforma laboral en Brasil. El gobierno uruguayo consideró que se ven afectadas las reglas de competitividad del bloque (El País – 15/07/2017). Además de entrar en contradicción con la declaración socio-laboral del MERCOSUR<sup>23</sup> que, Brasil debería respetar como país miembro del bloque. Esto hace que la relación con Brasil se tense nuevamente.

En el mes de agosto, el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca uruguayo, Tabaré Aguerre, tuvo una reunión en San Pablo con su par brasileño Blairo Magg. En el encuentro, Aguerre transmitió el rechazo del gobierno uruguayo a las eventuales intenciones brasileñas de cuotificar el comercio bilateral de lácteos entre los dos países. (El País - 30/08/2017). Aguerre explicó que en el ámbito

---

<sup>23</sup> Analizando el primer ejemplo lo encontramos en el artículo 7 que expresa lo siguiente “El empleador tiene el derecho de organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, de conformidad con las legislaciones y practicas nacionales”. El mensaje que se interpreta a partir de este artículo es que el empleador puede organizar y dirigir la empresa, pero siempre dentro del marco de la legislación prevista. Lo que contradice a la reforma ya que está estipulado que los contratos privados tengan preminencia sobre la legislación nacional y así dar lugar a que no se respeten derechos de parte del trabajador en beneficio del empleador. A esto va relacionado el cambio estipulado sobre la cantidad de horas de trabajo y de descanso, donde se abre carta libre a que el empleador marque jornadas laborales de 12 horas ya que prima lo privado por sobre los convenios colectivos que protegen al trabajador. Otro artículo que entra en contradicción con la reforma hecha en Brasil es el artículo 9: “Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical con relación a su empleo. Se deberá garantizar: a) La libertad de afiliación, de no afiliación y de desafiliación, sin que ello comprometa el ingreso a un empleo o su continuidad en el mismo. b) Evitar despidos o perjuicios que tengan como causa su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales; c) El derecho a ser representados sindicalmente, conforme a la legislación, acuerdos y convenciones colectivas de trabajo vigentes en los Estados Partes”. La legitimidad del sindicato, pasó a tener mucho menos peso; a ser voluntaria, y además el empleador ni siquiera tenía porqué negociar con el sindicato sobre condiciones de despidos.

del MERCOSUR solo se puede dar una cuotificación del comercio de forma negociada, no así unilateralmente. (El País - 30/08/2017). A su vez, afirmó que la cuotificación "no parece una actitud que nos fortalezca" de cara a la búsqueda de un acuerdo comercial con la UE (La República - 31/08/2017).

El 10 de octubre, el ministro Blairo Maggi, finalmente anunció la suspensión por tiempo indefinido de la importación de lácteos desde Uruguay. El argumento brasileño señalaba la posibilidad de que Uruguay triangulase productos lácteos, es decir, comprados a terceros y luego exportados a Brasil (Brecha – 20/10/2017).

Este tema produjo el cuestionamiento al posicionamiento asumido frente a la agenda política del gobierno de Michel Temer, como el relacionamiento político bilateral y la pertinencia del MERCOSUR como plataforma de inserción internacional para Uruguay (Brecha – 20/10/2017). Se debe tomar en consideración el escenario político doméstico de Brasil. Ya que haciendo referencia a la teoría de los dos niveles de Robert Putnam (1988), la política exterior no solamente se juega en la dimensión externa sino que está condicionada por las coaliciones de apoyo del gobierno, sus recursos de poder, factores institucionales y además vincula juegos políticos internacionales con dinámicas políticas internas. La distribución de las preferencias de los legisladores y el poder de los sectores corporativos son algunas piezas clave para comprender decisiones como la suspensión del ingreso de los lácteos uruguayos. El papel de los lobbies, como el del agronegocio, pone en jaque esta estrategia internacional de Brasil. Aguerre, informó que el gobierno no descarta recurrir a mecanismos de solución de controversias de organismos internacionales, tales como los establecidos en el MERCOSUR y la OMC (El País - 11/10/2017). Nin indicó que se soluciona "únicamente en base a negociaciones, diálogo y diplomacia" (La República - 12/10/2017), mientras el presidente Tabaré Vázquez se mostró sorprendido por el "método" de Brasil que "es acusar sin pruebas" (La República - 13/10/2017). Michel Temer, se comunicó con Vazquez y le aseguró que enviaría una misión a Uruguay para revisar la situación y levantar las trabas (La Diaria – 13/10/2017).

El lunes 6 de noviembre el gobierno de Brasil levantó la restricción a las importaciones a los productos lácteos uruguayos (La Diaria 07/11/2017). Esto fue posible gracias al informe final favorable de la auditoría llevada a cabo por autoridades brasileñas en nuestro país, que buscó recabar información estadística que demuestre que Uruguay no estaba triangulando leche (La República - 04/11/2017).

Para lo que es el fin de la investigación, más allá de las tensiones que se reseñaron, no hubo acontecimientos que sean relevantes y modifiquen de alguna manera significativa la relación bilateral entre Uruguay – Brasil hasta abril del 2018, cuando la vicepresidenta de la República, Lucía Topolansky, se refirió a la situación política interna que atraviesa Brasil tras la confirmación de procesamiento y detención del ex presidente Lula da Silva. Al respecto afirmó que “no hay pruebas para su detención” y que “la democracia brasileña está en problemas” (El País – 05/04/2018). A su vez, consideró que la "caída de Lula fue orquestada" (El País – 06/04/2018). En este contexto, Topolansky participó en un acto del PIT-CNT en respaldo de Lula. Danilo Astori, subrayó que “Uruguay no debe estar opinando sobre temas como los que afectan al querido pueblo de Brasil”, al tiempo que expresó su deseo de “recuperación de fortalecimiento de instituciones, en particular de la Justicia y de la calidad democrática de la sociedad”. La Mesa Política del FA, aprobó por unanimidad una declaración de solidaridad y respaldó al expresidente de Brasil. (La República – 07/04/2018). Por parte de la oposición tenemos que la senadora nacionalista, Verónica Alonso expresó que "los hechos de corrupción hacen daño a cualquier pueblo y a cualquier país. Desde ese lugar, me solidarizo con el pueblo brasileño. No así, como hizo el FA, solidarizarse con un mandatario como fue el expresidente Lula (...) eso quiere decir solidarizarse y respaldar la corrupción" (El país – 08/04/2018). El senador José Amorín perteneciente al Partido Colorado, cuestionó el acto del PIT-CNT en defensa del expresidente Lula y la participación de Lucía Topolansky, "el problema del PIT-CNT es que se mueve solamente por motivos ideológicos" y agregó que solo defiende a los regímenes de izquierda (El país – 08/04/2018). El senador nacionalista Javier García expresó vía Twitter que "Topolansky puede opinar lo que quiera de Brasil como frentista. Pero es vicepresidenta y lo que dijo es irresponsable. Brasil es uno de los dos principales socios comerciales nuestros y su deber es cuidar el trabajo uruguayo” (El país – 08/04/2018).

Para junio, otra pequeña aspereza tuvo lugar a través del tema de las medidas proteccionistas que tomaron Argentina y Brasil que afectaron al sector autopartista uruguayo. Carolina Cosse, manifestó la molestia del gobierno uruguayo y explicó que se enviaron cartas a los respectivos gobiernos con la firma del canciller y de cuatro ministros más para "plantear molestias" por lo ocurrido (El País – 05/06/2018). Este tema fue reiterado por el ministro de Economía, Danilo Astori, durante la LII Cumbre del MERCOSUR, expresó que "no se deben generar asimetrías". Y

afirmó que los países Argentina y Brasil, estarían implementando "medidas discriminatorias" (El País – 20/06/2018).

La relación bilateral con Brasil se mantuvo con ciertas oscilaciones hasta que altas autoridades del gobierno se expresaron críticamente sobre la figura de Jair Bolsonaro. Durante la campaña electoral de Brasil donde el vínculo entre los dos países comenzó a hacerse más tenso. Previo al balotaje, tanto el gobierno como la oposición demostraron sus diferentes posturas frente a la realidad que se estaba dando en el vecino país. El canciller Rodolfo Nin Novoa había manifestado que esperaba que las “encuestadoras le erren” (La Diaria – 09/10/2018) ya que los datos de opinión pública mostraban la alta probabilidad de una victoria electoral de Bolsonaro. Por su parte, Topolansky dijo, “deseo que el pueblo brasileño pueda reaccionar para la segunda vuelta, ya que el país presidido por Bolsonaro va a ser para el olvido”, teniendo en cuenta que él “va contra la democracia” (La República – 30/10/2018).

El 7 de octubre se llevaron a cabo las elecciones en Brasil y Vázquez se comunicó telefónicamente con el presidente electo, Jair Bolsonaro para transmitirle "el reconocimiento y saludo del pueblo uruguayo, el gobierno y el suyo propio por su elección como mandatario" y felicitarlo por “la jornada cívica que protagonizó el pueblo brasileño”, deseando “el fortalecimiento de las relaciones de hermandad entre ambos países”, según informó Presidencia (El País – 30/10/2018). Por su parte, Bolsonaro destacó ante la prensa de su país la llamada de Vázquez, a quien invitó a participar de la ceremonia de transmisión de mando, el 1º de enero de 2019.

Asimismo, la Cancillería emitió un comunicado en el cual se expresa el saludo del gobierno de Uruguay al “Pueblo y al gobierno de Brasil por la jornada cívica desarrollada”, al tiempo que reafirma la voluntad de “continuar trabajando junto al Brasil en el marco de la excelente e histórica relación bilateral que une a ambos países para seguir avanzando en el camino del desarrollo, el crecimiento con equidad y la integración regional para beneficio mutuo de sus pueblos” (La República – 29/10/2018).

La oposición criticó la supuesta demora por parte del gobierno uruguayo en saludar al nuevo presidente electo, ante lo cual la vicepresidenta Lucia Topolansky puntualizó que “el gobierno actuó con seriedad y responsabilidad, en lugar de hacer una declaración por Twitter, como hicieron otros presidentes del MERCOSUR” (El País – 30/10/2018).

El 2018 finalizó mostrando muchas discrepancias ideológicas entre Uruguay y Brasil debido a los cambios que se dieron en el vecino país. Las modificaciones que se comenzaron a dar con Temer en el plano social, laboral, económico y político (y que posiblemente continúen con Bolsonaro) hacen parecer que se dificulte encontrar puntos conciliatorios entre los dos países para poder volver a generar la relación cercana que existía anteriormente.

Para concluir esta parte, podemos hacer mención a tres dimensiones en las que el gobierno uruguayo y el brasileño se han vinculado: la primera implica la integración, la cooperación y la infraestructura; la segunda dimensión la agenda política; y la tercera dimensión supone el vínculo económico-comercial. A través del análisis de la reconstrucción histórica podemos decir que, en lo que respecta a la relación bilateral, se ven involucradas estas dimensiones con diferentes características, por ejemplo, la primera dimensión, es la que se ha mantenido más estable a pesar de cualquier rispidez que surja. La segunda dimensión es donde hay tensión debido a los diferentes intereses que van configurando los actores políticos. Y finalmente la tercera, es la dimensión que se utiliza por parte de Uruguay para generar tensión. Cuando hay algún tipo de rispidez bilateral, Uruguay ante la disconformidad tiende a buscar un acercamiento con otros países para provocar una respuesta de Brasil. Y de esta manera seguir manteniendo el vínculo, que como podemos interpretar a través del análisis de la política pendular, la mayoría del tiempo termina oscilando hacia dicho país.

## 5. Conclusiones

Partiendo de la información procesada, pueden extraerse un conjunto de reflexiones. Siguiendo los planteos de Putnam (1988) sobre la interacción entre los dos niveles, pensábamos a priori que los cambios internos en Brasil habrían repercutido de forma significativa en la relación bilateral. Haciendo que cambiara e incluso no se diera importancia (debido al discurso liberal de las autoridades) a la relación con Uruguay. Esto no sucedió así, ya que encontramos que si bien el nivel doméstico brasileño, en diferentes ocasiones se encontró en situaciones de tensión o crisis, el vínculo entre los dos países fue cercano la mayoría del tiempo. En otras palabras, para la relación Uruguay-Brasil, la variación en la ideología del gobierno brasileño parece no ser un factor determinante en el desarrollo del vínculo. El cambio de ideología, el discurso, su agenda y otras características que presentan los cancilleres de Temer, demostrarían diferencias de lo que fueron las administraciones del PT, pero en los hechos, poco cambia. Lo que nos puede llevar a pensar que el relacionamiento cercano se define por otros factores como la continuidad tradicional histórica o factores geográficos, como los límites y el relacionamiento transfronterizo, que serían finalmente los que hacen a la esencia del vínculo.

Utilizando todos los datos recabados durante esta investigación, se puede realizar una periodización de distintos momentos. En base al cruce de la dimensión política y la dimensión económica, visualizando que ambas poseen los mismos quiebres temporales, dando lugar al comienzo de otro y así sucesivamente. Podemos hacer la distinción de tres momentos claves en la relación Uruguay – Brasil:

Momento I: Ya en 2011, existía una relación sumamente estrecha entre los países vecinos. Mujica y Rousseff, trabajaron para continuar profundizando el vínculo en las diferentes dimensiones de la Agenda Binacional de Cooperación y Desarrollo Fronterizo. Una de las consecuencias de este relacionamiento, fue el incremento económico que se ilustra en la tabla 1 sobre las exportaciones e importaciones de Uruguay. Brasil privilegiaba la región sudamericana y el formar parte de los BRICS lo hizo posicionarse como una potencia media emergente. Esto también le permitió a Brasil ocupar nuevos espacios de poder en diferentes organismos internacionales como la OMC, FAO y foros multilaterales que abarcaron zonas como África y Medio Oriente.

Momento II: A partir del 2013, con la baja del crecimiento económico y el aumento de la inflación comienza a generarse un malestar en la sociedad brasileña exigiendo por medio de protestas, mayor presencia del Estado, mejores servicios en materia de transporte y salud. Sumado a esto, salen a la

luz denuncias por corrupción de los políticos y empresarios. Por su parte, los medios de prensa de Brasil, responsabilizan a Dilma Rousseff por “mala utilización” de los fondos públicos. Toda esta crisis política interna en Brasil tuvo repercusión en Uruguay generando diferentes debates internos. Por parte del FA, se respaldó a la presidenta mientras que la oposición prefirió tomar una postura expectante frente a la situación. La crisis empeoró cuando después de varias discusiones en el Senado brasileño, se vota el *impeachment* para destituir a la presidenta. Las relaciones bilaterales en este momento se tensan, esto se refleja en que, la inestabilidad por la que estaba pasando Brasil, trae aparejadas rispideces políticas y económicas con nuestro país. Como se muestra en la tabla 1, del 2014 al 2016 bajan las exportaciones e importaciones de Uruguay - Brasil. El momento II termina cuando finalmente Dilma Rousseff es destituida del cargo y asume la presidencia Michel Temer.

Momento III: Luego de la asunción de Temer, se da una especie de reorganización y se busca generar una relación estable nuevamente entre los dos países. Por parte de Uruguay, lograr un vínculo estrecho con el gobierno de Temer, que proponía a través de premisas liberales un giro económico, parecía un desafío. Si bien durante la nueva administración hubo algunos entredichos entre las autoridades de Uruguay y Brasil en algunas situaciones y el discurso de Temer o de sus cancilleres manifestaban un tipo de ideas no tan afines a las del gobierno uruguayo; la relación de Brasil y Uruguay fue buena, pero con una gestualidad mucho más sobria que con los gobiernos de Dilma y Lula (Luján y López, 2018). Incluso en el contexto de esta periodización, se evidencia en la tabla 1 sobre las exportaciones e importaciones de Uruguay- Brasil, el comienzo de un leve incremento de las mismas.

A partir de lo trabajado, finalmente, pueden plantearse algunas preguntas de investigación futura. Considerando los cambios que están teniendo lugar en la región y en Brasil: ¿en qué medida variará la estabilidad del vínculo bilateral con Brasil dados los vaivenes entre apertura y antiglobalismo del gobierno Bolsonaro? ¿Cómo será el desarrollo de la política pendular de Uruguay frente a los gobiernos de derecha en Brasil y Argentina los cuales posiblemente comparten algunas visiones pero difieran en otras? ¿Cuál podría ser el efecto político y económico de la nueva política exterior de Brasil para Uruguay?

## 6. Bibliografía

- Alvariza Allende, R. (2013). “*Uruguai-Brasil: cooperação e integração nos governos de Mujica e Rousseff*”. Mundorama: Divulgação Científica em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, p. 69
- Alvariza Allende, R. (2015). “*La bilateralidad Uruguay-Brasil en las presidencias de José Mujica y Dilma Rousseff: apuntes desde la política exterior uruguaya*”. Em: *Conjuntura Austral*, v. 6. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 16-39.
- Alvariza Allende, R. (2015). “*Um balanço da relação entre Uruguai e Brasil: evolução, convergências e integração*”.
- Bartesaghi, I. (2014). “*El MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias?*”. *Mundo Asia Pacífico*, p. 43-56.
- Bizzozero, L. (2001). “*El acuerdo marco interregional Unión Europea-MERCOSUR: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica*”, p. 373-390.
- Burgues, S. (2015). “*Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. International Politics*”, p.193-207.
- Caetano G. y Bartesaghi I. (2014). “*La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad?*”. *Aldea Mundo*, vol. 19, núm. 37, p. 9-24
- Caetano, G. (2012). “*A cien años de la muerte del barón de Río Branco: la contemporaneidad del tratado de rectificación de límites en el río Yaguarón y la Laguna Merim (1909-1910)*”. *Cuadernos del CLAEH* 100. p. 105 - 123.
- Caetano, G., López Burian, C. y Luján, C. (2016). “*La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015)*”, p. 279 - 300.
- Cervo, A. L. (2013). “*Conceptos en Relaciones Internacionales*”
- Cervo, A. L. y Bueno, C. (2012). “*História da política exterior do Brasil*”. 4ª Edição revista e ampliada. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Cioccari, D. (2015). “*Operação Lava Jato: escândalo, agendamento e enquadramento*”. *Revista Alterjor*, p. 58-78.

- Clemente, I. (2005). *“Política exterior de Uruguay, 1830–1895: tendencias, problemas, actores y agenda”*. Documento de Trabajo/FCS-UM.
- Clemente, I. (2012). *“Uruguay y el Panamericanismo: ideas y alternativas en la política exterior de Uruguay (1889-1945)”*, p. 53-85.
- Clemente, I., y Allende, R. A. (2015). *“Las relaciones Uruguay-Brasil y la cooperación bilateral desde una perspectiva uruguaya”*. Revista Latino-Americana de História-UNISINOS, p.153-175.
- Dosch, J. y Goodman, D.S. (2012). *“China y América Latina: complementariedad, competencia y globalización”*. Journal of Current Chinese Affairs, p. 3-19.
- Ferro, L. (2006). *“Democracia y Política Exterior: Uruguay (1985 - 2006)”*. América Latina Hoy, p.115-132
- Flemes, D. (2007). *“Emerging Middle Power’ Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum”*. Hamburg German Institute of Global and Area. Working Paper 57.
- Flemes, D. (2009). *“Brazilian foreign policy in the changing world order”*. South African Journal of International Affairs, p. 161-182
- Fonseca, G. (2004). *“A legitimidade e outras questones internacionais”*. São Paulo: Paz e Terra
- Goldstein, A. (2016). *“Las elecciones de 2014 y la crisis política del segundo gobierno de Dilma Rousseff”*, p. 94-114.
- Goldstein, A. (2016). *“La tormenta perfecta: Crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff”*, p. 90-104.
- Hernández D., Pose, N., y Raggio, A. (2016). *“Entre el norte y el sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014)”*. Cadernos do Tempo Presente, p. 38-53.
- Lodola, G. (2016). *“Brasil abre una peligrosa caja de Pandora”*.
- López Burian, C. (2015). *“Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985 – 2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores”*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Montevideo: ICP-FCS-UDELAR, p.168-172

- López Burian, C. (2017). “*El consenso de los partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005)*”. Revista De La Facultad De Derecho, p. 100-137.
- López Burian, C., y Silva, R. T. (2015). “*El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014)*”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, p. 67-84.
- Luján, C. (2010). “*La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios*”, p. 352-370.
- Luján, C., y López, C. (2018). “*El liderazgo brasileño en Sudamérica en tiempos de cambio. Una mirada desde Uruguay*”. Civitas-Revista de Ciências Sociais, p. 376-392.
- Mancebo, M. E. (2002). “*La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’*”. En María Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps.). “*Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*”. Montevideo: EBO – ICP, p. 139 – 162.
- Moreira, C. (2009). “*Entre la protesta y el compromiso: la izquierda en el gobierno en Uruguay y América Latina*”. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Pérez, R. (2011). “*Política exterior uruguaya*”. Montevideo: Ediciones de la Plaza, p.7-38.
- Putnam, R. (1988). “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*”. International Organization, p. 427–460.
- Real de Azúa, C. (1987). “*Política Internacional e Ideologías en el Uruguay*”. En Carlos Real de Azúa. Escritos. Montevideo: Arca, p. 233 – 262.
- Rodriguez, J. C. C. (2015). “*A política externa brasileira*”. En: Lúcia Avelar y António Octávio Cintra (orgs.). “*Sistema político brasileiro: uma introdução*”. 3 .ed São Paulo
- Rótulo, D. (1999) “*Política exterior y estrategia de Brasil en el Atlántico Sur (1964-1990)*”, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Singer, A. (2015). “*Cutucando onças com varas curtas*”. Novos Estudos-Cebrap, p. 39-67.
- Sousa, B. (2013). “*El precio del progreso*”, p. 12
- Spektor, M. (2011). “*El regionalismo de Brasil. Brasil y América del Sur: Olhares cruzados*”.

Tussie, D., y Comini, N. (2016). *“Argetina: reconfigurando el regionalismo en la ola conservadora. Informe de Coyuntura”*

**Fuentes de noticias sistematizadas: Observatorio de Política Exterior Uruguay - Facultad de Ciencias Sociales:**

- Informe Trimestral 1/2 (Enero – Junio 2015). Recuperado el 25/07/2019. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2015/07/opecu-tri-1-2015.pdf>
- Informe Trimestral 3/4 (Julio – Diciembre 2015) Recuperado el 25/07/2019. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2015/07/opecu-tri-2015-3-4.pdf>
- Informe Trimestral 7 (Enero – Marzo 2016) Recuperado el 26/07/2019. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/04/opecu-tri-2016-1.pdf>
- Informe Trimestral 8 (Abril – Junio 2016) Recuperado el 26/07/2019. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/04/opecu-tri-2016-2.pdf>
- Informe Trimestral 9 (Julio – Setiembre 2016) Recuperado el 26/07/2019. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/04/boletin-trimestral-de-politica-exterior-uy-2016-3-1.pdf>
- Informe N° 18 (Noviembre 2016) Recuperado el 26/07/2019. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/03/opecu-18-noviembre-2016.pdf>
- Informe N° 19 (Diciembre 2016) Recuperado el 26/07/2019. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/03/opecu-19-diciembre-2016.pdf>
- Informe N° 22 (Marzo 2017) Recuperado el 27/07/2019. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/03/opecu-22-marzo-2017.pdf>
- Informe N° 24 (Mayo 2017) Recuperado el 27/07/2019. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/03/opecu-24-mayo-2017.pdf>

- Informe N° 25 (Junio 2017) Recuperado el 27/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/03/opecu-25-junio-2017.pdf>
- Informe N° 26 (Julio 2017) Recuperado el 27/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/03/opecu-26-jul-2017.pdf>
- Informe N° 27 (Agosto 2017)\_Recuperado el 27/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/03/opecu-27-agosto-2017.pdf>
- Informe N° 28 (Setiembre 2017) Recuperado el 27/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/03/opecu-28-setiembre-2017.pdf>
- Informe N° 29 (Octubre 2017) Recuperado el 27/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/03/opecu-29-octubre-2017.pdf>
- Informe N° 30 (Noviembre 2017) Recuperado el 27/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2017/12/opecu-nc2ba-30-nov-2017.pdf>
- Informe N° 34 (Abril 2018) Recuperado el 28/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2018/05/opecu-nc2ba-34-abr-2018.pdf>
- Informe N° 36 (Junio 2018) Recuperado el 28/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2018/07/opecu-nc2ba-36-jun-2018.pdf>
- Informe N° 39 (Setiembre 2018) Recuperado el 28/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2018/10/opecu-nc2ba-39-set-2018.pdf>
- Informe N° 40 (Octubre 2018)\_Recuperado el 28/07/2019. Disponible en:  
<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2018/11/opecu-nc2ba-40-oct-2018.pdf>

**Fuentes de datos consultadas:**

- Uruguay XXI.