

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010



La transición entre
gobiernos
progresistas.
Análisis para
comprender la
política exterior
uruguaya

Wilson Fernández Luzuriaga

Título de la Ponencia: **La Transición entre Gobiernos Progresistas. Análisis para Comprender la Política Exterior Uruguaya.¹**

Nombre y Apellido: **Wilson Fernández Luzuriaga**
Programa de Estudios Internacionales - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Uruguay
wilsonfl@fcs.edu.uy

Resumen:

El trabajo analiza el período de transición, preparación e instalación del gobierno que asumió el 1º de marzo en Uruguay, en materia de política exterior, a través de la figura del presidente electo, José Mujica. Su objetivo es generar un insumo que ayude a la comprensión de la política exterior uruguaya 2010-2015. El análisis pondera los factores o variables de política exterior que Mujica afecta con sus mensajes. Entre los factores internos se atienden: el sistema político nacional; la estrategia de desarrollo nacional; los recursos o capacidades estatales, y las variables étnicas, históricas y culturales. Entre los externos, el ineludible Sistema Internacional y el factor denominado política de poder. A efectos de contextualizar el período, se reseña la propuesta preelectoral 2009 del Frente Amplio, en base a cinco variables: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción del Uruguay en el Sistema Internacional; política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior. Con el mismo fin, se establecen ejes de comparación entre los mensajes de José Mujica, y los lineamientos y decisiones de la administración anterior, encabezada por Tabaré Vázquez (2005-2010), ponderando coincidencias y divergencias en una transición entre gobiernos autodenominados progresistas.

Palabras clave:

Política exterior uruguaya; presidente electo; Frente Amplio.

1

- Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.
- Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010

Introducción

Esta ponencia tiene como objetivo analizar el período de transición, preparación e instalación del gobierno recientemente asumido en Uruguay, en materia de política exterior, a través de la figura del presidente electo José Alberto Mujica Cordano. Desde la noche del 29 de noviembre del año pasado, cuando Mujica resultara electo Presidente de la República, hasta el 1º de marzo de este año, fecha del traspaso de gobierno, el autor hizo un exhaustivo seguimiento de sus discursos y acciones. La descripción y el análisis de dichas manifestaciones fueron publicadas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en el mes de abril.² En este trabajo, se trata de generar un aporte de corte más analítico que ayude a la comprensión de la política exterior uruguaya 2010-2015. Lateralmente, a efectos de contextualizar el período estudiado, se reseña la plataforma preelectoral del Frente Amplio (FA), en tanto partido de gobierno. A lo largo del trabajo, y con la misma intención de contextualizar, se establecen ejes de comparación entre los mensajes de Mujica y los lineamientos y decisiones de la administración anterior, encabezada por Tabaré Vázquez (2005-2010), ponderando coincidencias y divergencias en una transición entre gobiernos autodenominados progresistas.

La estructura de la ponencia, en una primera instancia, contempla la plataforma preelectoral del FA en base a cinco variables, consideradas comprensivas de una política exterior nacional: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción del Uruguay en el Sistema Internacional; política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior. El análisis de las propuestas preelectorales de los partidos políticos uruguayos es una tarea que el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales ha asumido desde las elecciones de 1984. Sin embargo, el autor precisa el conjunto de estas cinco variables desde las elecciones de 1994, cuando el país ya había ingresado al proceso de integración MERCOSUR, generando un cambio cualitativo en materia de inserción internacional.

² Fernández Luzuriaga, Wilson. 2010. *El Presidente Electo en la Transición, Trazos de la Política Exterior de José Mujica*.

En una segunda instancia, el análisis pondera los factores o variables de política exterior que José Mujica afecta con sus mensajes.³ Entre los factores internos, se atienden, el sistema político; la estrategia de desarrollo nacional; los recursos o capacidades estatales, y las variables étnicas, históricas y culturales. Entre los externos, el ineludible estudio del Sistema Internacional y el factor denominado política de poder. Como se advierte, la elección otorga vigencia a la clásica división que agrupa factores o variables en internos y externos, siempre considerando ambas categorías en complementariedad y no en contradicción, a partir de la cada vez más difusa barrera asuntos domésticos - asuntos externos de los Estados nacionales. El conjunto de los seis factores constituye una propuesta teórica y metodológica del autor, aplicada en sus proyectos de investigación desde 1995, en tanto esquema necesario y suficiente para explicar comportamientos en política exterior. Bajo ningún aspecto, se pretende cuestionar otras propuestas desarrolladas por escuelas y autores latinoamericanos. Cualquier cuestionamiento sería negar que, en tanto configuración de una política pública, se trata de una construcción dinámica, capaz de incorporar o cuestionar factores o variables que afecten los comportamientos de los decisores implicados, de acuerdo a diferentes contextos temporales o espaciales.⁴

A modo de conclusión, el trabajo articula una serie de reflexiones finales sobre los lineamientos de la política exterior que anuncia José Mujica, a la luz de la plataforma del FA y de las diferencias constatadas entre dichos lineamientos y la política exterior del gobierno de Tabaré Vázquez.

Cabe reiterar dos advertencias metodológicas alertadas en el Documento de Trabajo N° 78 del mes de abril. La primera es que el trabajo, indefectiblemente, aborda lógicas propias de comportamientos político-partidarios y lógicas propias de comportamientos de un jefe de Estado y gobierno: “En otras palabras, José Mujica, si bien no deja de ser un dirigente

³ Para este trabajo, los términos factor y variable son utilizados como sinónimos, siguiendo la propuesta teórico-metodológica de Alberto van Klaveren en su artículo “Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar”. 1992. El internacionalista chileno explica el alcance de los términos en las páginas 175 a 184.

⁴ Para la lectura de un marco de análisis sobre el alcance de cada factor o variable, ver: Fernández Luzuriaga, Wilson. 2000. *El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior*. Páginas 3-7.

político que interactúa con otros dirigentes políticos y gobernantes, durante todo el período estudiado, materializa manifestaciones y ‘formaliza’ decisiones que avanzan hacia el diseño de la futura política exterior del país”. (Fernández Luzuriaga 2010: 3) La segunda advertencia es que esta ponencia, centrada en la figura del presidente electo, también recoge algunas pocas manifestaciones de otros actores gubernamentales, sólo a modo de apuntalar las definiciones de Mujica.

I. La Propuesta Preelectoral del Frente Amplio

El FA presentó a la ciudadanía un programa de gobierno, completo y articulado, titulado “V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini”, aludiendo a la instancia celebrada los días 13 y 14 de diciembre de 2008. La redacción está estructurada en seis grandes secciones: Introducción; Uruguay Productivo e Innovador; Uruguay Social por más Justicia y Equidad; Uruguay Cultural; Uruguay Democrático; Uruguay Integrado.

Las ideas centrales de toda la plataforma son adelantadas en la propia “Introducción”. Ambas son redactadas como aciertos de la política exterior del primer gobierno del FA y respuestas a críticas de los partidos políticos opositores. La primera es la defensa de la asociación afinidad ideológica - inserción internacional, mostrando como logros la reanudación de relaciones diplomáticas con Cuba; los acercamientos a Palestina y a la República Saharaui, y la promoción del ingreso de Venezuela al MERCOSUR. La segunda hace al retorno a contactos fluidos con los demás países de ese bloque, sin aludir a áreas de estancamiento o a dificultades en las relaciones bilaterales. Finalmente, también exhibe como logros, las políticas de relacionamiento con los uruguayos residentes en el exterior y la reafirmación de principios de una política exterior independiente, soberana y de paz.

El FA vuelve a titular la propuesta sobre política exterior “Uruguay Integrado”, como en las elecciones de 2004, con 23 páginas distribuidas en seis grandes temas: 1. Principios de la Política Internacional; 2. Aspectos Políticos Comerciales; 3. Los Procesos de Integración Regional: la UNASUR; 4. Uruguayos en el Exterior; 5. Cooperación Internacional; 6. Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, la política exterior tiene otro apartado en “Uruguay Productivo e Innovador”, el 1.2 “Inserción Internacional”, de dos páginas.

Cuando se alude a formulaciones sobre relaciones exteriores incluidas en otras secciones, se hará, en general, referencia a su ubicación en la plataforma preelectoral global.

I.1. Ideas Básicas y Principios Rectores de la Política Exterior

Todo este cuerpo dogmático es calificado por el FA como “un aspecto clave e inalienable de su proyecto alternativo, democrático, participativo, progresista, nacional y popular.” (Frente Amplio 2009: 143) Desde allí, y al igual que en su plataforma de 2004, el FA preconiza por alcanzar una política nacional o de Estado.

La enumeración del partido de gobierno, en esta variable, distingue dos categorías: “pilares” y “principios rectores”. Los “principios rectores” componen una enumeración casi idéntica a propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas: abstención al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados; obligación de recurrir al arreglo pacífico de las controversias internacionales; no intervención en asuntos de jurisdicción doméstica de otros Estados; obligación de los Estados de cooperar entre sí; igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos; igualdad soberana de los Estados; cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta. Esta enumeración está totalmente enraizada con la tradición uruguaya de política exterior, generalmente calificada de excesivamente juricista.

Sin embargo, los “pilares” dibujan los grandes postulados históricos de la izquierda nacional, muchos de ellos compartidos con los partidos tradicionales, pero principalmente con el Partido Nacional. (Fernández Luzuriaga 2009 II) En la enumeración plasma preceptos que se pueden agrupar en tres categorías. La primera relativa a la soberanía nacional que incluye: la independencia de toma de decisiones para satisfacción del interés nacional y utilización de los recursos propios; el no alineamiento con alianzas políticas y militares concebidas por las grandes potencias; la acción antiimperialista y anticolonialista, que incluye la lucha por la paz, la reivindicación del principio de la solución pacífica de controversias y el enfático rechazo a todo tipo de acción terrorista, en especial el terrorismo de Estado; la reafirmación del principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos; el compromiso para que la comunidad internacional, representada por la ONU, rechace el genocidio y genere acciones de defensa de la vida humana. En una

segunda categoría, se estampan acciones en el campo de la cooperación entre Estados como: la promoción del multilateralismo en coordinación con países en desarrollo; el análisis de los tratados militares en base a definiciones nacionales sobre defensa nacional, apoyando políticas de desarme; el desarrollo de la cooperación internacional. En una tercera categoría, la enumeración adhiere a la protección integral e indivisible de los derechos humanos, sean civiles, políticos, sociales, económicos, culturales o de titularidad colectiva, mencionando: reivindicación de los institutos del asilo y el refugio; defensa del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable; apoyo a iniciativas sobre no discriminación, incluyendo las relativas a la equidad de género; promoción de los derechos de personas migrantes; sensibilización, prevención y combate a la trata de personas.

Fuera de los principios y pilares, la plataforma agrega la promoción de la integración social y económica de todos los países latinoamericanos, desarrollada en otros apartados, y la reforma de la carta de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad, con la aspiración de que se integren, a ese órgano decisorio, países latinoamericanos.

I.2. Inserción del Uruguay en el Sistema Internacional

La estrategia de inserción se define con dos caminos calificados de complementarios. El primero radica en la preservación del privilegiado espacio estratégico MERCOSUR, cohesionado, fortalecido y abierto como plataforma de negociación conjunta, procurando la diversificación de su comercio exterior. El segundo camino, denominado bilateralismo múltiple, tiene como meta aumentar y diversificar el comercio, y disminuir la vulnerabilidad del país, pero evitando toda colisión que signifique debilitar al bloque latinoamericano. Para los dos caminos rige la ponderación de la cooperación sur - sur, mencionándose expresamente países calificados de emergentes como China, India, Sudáfrica y el propio Brasil. En este ámbito, se censura la histórica desatención de la política exterior uruguaya al continente africano, destacando dos instrumentos para revertirla: Naciones Unidas y la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (ZPCAS). Asimismo, la estrategia no renuncia a instancias multilaterales como la OMC, a pesar de mencionar el fracaso de la Ronda de Doha, siempre que se encaren desde la unidad de países latinoamericanos o países en vías de desarrollo, en general.

El bloque latinoamericano debe tener como objetivo la integración política y comercial del continente, desde la coexistencia de procesos de integración vigentes como MERCOSUR, CAN, ALBA, UNASUR y ALADI. En este aspecto, se alienta a la integración de Uruguay al ALBA, proceso considerado como alternativa a los modelos panamericanistas como el ALCA o los TLCs bilaterales desarrollados por Estados Unidos de América. Reafirmando la decisión del gobierno de Tabaré Vázquez y del FA, en 2006, y con la propuesta de un bloque latinoamericano como alternativa a iniciativas panamericanistas, se estampa que un TLC, en los términos y condiciones que Estados Unidos ha negociado con Perú o Colombia, es incompatible con el modelo de desarrollo nacional, en salvaguarda a áreas sensibles como normas de competencia, compras gubernamentales, propiedad intelectual, servicios y barreras técnicas al comercio. Estos términos y condiciones son igualmente inaceptables en acuerdos como el TIFA⁵, vigente con Estados Unidos, o similares.

Todo este esquema está fundado en dos ideas expresamente formuladas: la integración regional es facilitada por la afinidad ideológica entre los gobiernos progresistas, los movimientos sociales y los pueblos, y la inserción internacional es ante todo una cuestión política, por lo que el aspecto comercial debe estar incluido en lo político. De allí derivan las alusiones al Foro de San Pablo, en defensa del gobierno constitucional de Haití - en mayo de 2008 -, y el rechazo al plan Colombia y la iniciativa de Mérida del plan Balboa, parte de una “contraofensiva imperialista [que] busca revertir el giro a la izquierda de Latinoamérica” por parte de Estados Unidos de América y el gobierno del presidente colombiano Álvaro Uribe, su aliado en la región. (Frente Amplio 2009: 150)

I.3. Política de Comercio Exterior

La propuesta preelectoral del FA aboga por una política de comercio exterior dentro de una estrategia de inserción internacional, a su vez funcional a una estrategia de desarrollo de un país productivo. Por tanto, deberá reconocer la capacidad generadora de riqueza y de un dinamismo exportador, sin contraposiciones al fortalecimiento del mercado interno.

⁵ Sigla en inglés que refiere a un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones, Trade and Investment Framework Agreement.

La apuesta cualitativa a “más y mejor MECOSUR” - tradicional slogan de la coalición de izquierda desde la elección de 2004 -, que se desarrolla en I.4, encuentra aquí sus primeras limitaciones. En efecto, se advierte la necesidad de: una definitiva liberación de las barreras intrabloque; niveles de protección moderados extrabloque para asegurar el abastecimiento de insumos, bienes de capital y de alta tecnología, y negociación de acuerdos preferenciales MERCOSUR - terceros.

Con relación a la política monetaria y cambiaria, en la “Introducción”, sección “Hacia una Estrategia de Desarrollo Nacional”, se plantea la intervención del sistema financiero público y, de ser necesario, la regulación de los flujos de capital internacional, por: objetivos inflacionarios; razones de competitividad de la producción nacional, no sólo pensada en beneficios a la exportación, y metas de largo plazo en inversión, empleo y crecimiento sostenible.

Finalmente, en el punto 2 sobre “Las Políticas Productivas”, de “Uruguay Productivo e Innovador”, se estampa un compromiso para evitar la competencia desleal: los productos importados no gozarán de exoneraciones ni de carga impositiva menor que productos de desarrollo nacional.

I.4. MERCOSUR e Integración Regional

Esta variable constituye el desarrollo más exhaustivo de toda la propuesta en política exterior y debe leerse a partir de las reiteradas alusiones al MERCOSUR, en tanto prioridad de inserción internacional, en sí mismo, y mejor forma de negociación con los grandes actores económicos del Sistema Internacional.

En primera instancia, se apuesta a una profundización integral del bloque, ya que: “La construcción del MERCOSUR no puede acotarse a la economía”. (Frente Amplio 2009: 154) Se sentencia que ese acotamiento ya demostró ser una alternativa equivocada y ahora debe destacarse el carácter político-estratégico del bloque. Esta apuesta integral sigue siendo una máxima distintiva del frenteamplismo en el sistema político nacional. Así, se defienden herramientas institucionales como el Parlamento del MERCOSUR y el FOCEM, pero también se estampan propuestas de integración sectoriales. En integración energética,

con la participación en un eje con Venezuela, Ecuador, Bolivia y Brasil, apostando al desarrollo de todos los pueblos del continente, independizándolos “de la explotación imperialista”. (Frente Amplio: 155) En infraestructura, citándose la necesidad de avanzar en carreteras; vías férreas, fluviales y aéreas multinacionales; puentes y puertos. En integración productiva, con la creación de cadenas y con complementariedad económica para consolidar un modelo centrado en justicia social, equidad y cooperación. En integración cultural, científica y tecnológica, con la promoción de la participación de investigadores y expertos en desarrollo tecnológico en los Foros de Competitividad, y con propuestas del apartado “Uruguay Cultural”: real intercambio con los países del MERCOSUR, otros ámbitos comunitarios y a nivel internacional; monitoreo de posibilidades de integración regional e internacional con producciones compartidas y acceso a mercados más amplios; creación de programas de divulgación y circulación que incluyan circuitos de intercambio nacionales, regionales e internacionales.

En una segunda instancia, se construye una agenda con metas a corto, mediano y largo plazo. Las de corto plazo anclan en reglas claras de comercio intra y extrabloque, y, centralmente, en un desarrollo exhaustivo de la agenda social que incluye promoción de derechos humanos y apuestas a crear o reforzar la institucionalidad del MERCOSUR en instancias de desarrollo social, regional y fronterizo. Las metas de mediano plazo radican en la coordinación y convergencia gradual de las políticas macroeconómicas, comenzando por un adecuado sistema de información entre los gobiernos, y el establecimiento de metas que orienten la gestión de políticas monetarias y fiscales nacionales. Finalmente, en el largo plazo, la agenda atiende la adecuación de la estructura institucional y del sistema de toma de decisiones en el MERCOSUR.

Más allá de la subregión, se proclama para Uruguay un rol de articulador del proceso de integración sudamericano, facilitado por la radicación, en Montevideo, de las secretarías de ALADI y MERCOSUR. Con relación a la propia integración sudamericana, el FA apuesta a la UNASUR, a partir de su rol en la defensa de la democracia - resaltando su exhaustiva investigación de la masacre en Pando, Bolivia, en 2008 -, y ámbitos conexos, en otra propuesta que distingue a la coalición de izquierda de los demás partidos con representación parlamentaria. En este espacio, se propone: la participación nacional en el Consejo Sudamericano de Defensa, en rechazo a agencias y organismos propuestos por

Estados Unidos de América; el apoyo al Banco del Sur; el aprovechamiento de recursos energéticos; la preservación y manejo sustentable de las riquezas naturales; la renegociación de la deuda externa en el marco de la Unión. Y, finalmente, se estampa una propuesta concreta para la UNASUR: hacer converger a la CAN y el MERCOSUR en una zona de libre circulación de factores productivos para toda América del Sur.

I.5. Aspectos Institucionales de la Política Exterior

La apuesta institucional del FA está enmarcada en el objetivo sustancial de materializar una política exterior integrada a las estrategias de desarrollo. Para esto, se propone la transformación del Ministerio de Relaciones Exteriores “en una institución útil y potente al servicio del nuevo proyecto de país productivo e integrado”. (Frente Amplio 2009: 162) Desde allí, el documento marca tres tareas a la Cancillería. La primera es constituir un cuerpo diplomático con activa participación en todos los países en los que se estime necesaria por criterios económico-comerciales, políticos, de promoción cultural y de promoción turística; apreciación coherente con las máximas de inserción internacional omnicomprendiva analizadas en I.2. La segunda radica en reformar viejos conceptos como: el código de actuación, la propensión al secreto cupular, la distancia con el resto de la sociedad en la información y la falta de rendición de cuentas de la gestión; tarea formulada desde halagos a la labor del reciente gobierno en la redefinición de la estructura orgánica-institucional del ministerio. La tercera tarea se centra en consolidar una Cancillería articuladora y coordinadora con los diversos actores. Aquí, en primer término, se destaca el trabajo conjunto con los gobiernos locales en: proyección económica y cultural del país; relacionamiento con los uruguayos en el exterior; atracción de inversiones, y captación de cooperación. En segundo término, se apuesta a jerarquizar el Instituto Artigas del Servicio Exterior (IASE), en estrecha coordinación con la Universidad de la República y en vinculación con otras escuelas diplomáticas.

Los temas de detallado tratamiento, y distintivos de la plataforma de la coalición de izquierda, en el sistema político nacional, lo constituyen el desarrollo de una política cultural agresiva y las políticas de diáspora. En el primer tema, se proponen mejoras en el servicio diplomático con: planes y programas por región y por país; integración de uruguayos radicados en el exterior como agentes, actores, difusores y destinatarios de las

acciones culturales; articulación con actores gubernamentales y no gubernamentales; acciones en organismos internacionales como ONU, UNESCO, OEI, OEA, OMC y OMPI; creación del Instituto de Cooperación e Integración Cultural Regional, encargado de fomentar una Red Cultural Regional - propuesta formulada en “Uruguay Cultural”-.

Con relación a las políticas de diáspora, y también fundándose en la gestión del gobierno de Tabaré Vázquez, se propone: profundizar labores de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación (Departamento 20) y de los Consejos Consultivos; reestructurar el servicio consular para habilitar un trabajo conjunto con organizaciones de colectividades; apostar a la recuperación de recursos humanos mediante proyectos productivos; trabajar para el ejercicio de los derechos políticos de los uruguayos no residentes, tanto con la reforma constitucional promovida que habilita su voto desde el extranjero como impulsando una futura representación parlamentaria directa⁶; implementar una política de retorno con una Oficina de Retorno y Bienvenida que involucre actores estatales, municipales y sociales; crear una comisión interministerial ante la emergente inclusión de la temática migratoria a nivel de países y organismos internacionales.

Finalmente, la propuesta del FA considera fundamental la puesta en marcha del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional y del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, en donde se coordinen diferentes organismos.

II. Factores o Variables Afectados por el Presidente Electo

En los seis apartados siguientes, se analizan discursos y acciones de José Mujica, en materia de política exterior, desde el 29 de noviembre de 2009 hasta el 1° de marzo de 2010, incluido el discurso de asunción ante la Asamblea General del Poder Legislativo. El análisis contempla factores o variables en los términos adelantados en la Introducción.

⁶ Con la elección de octubre de 2009, se plebiscito una reforma constitucional para habilitar el voto epistolar. La misma sólo obtuvo el 37,42 % de los votos, cuando necesitaba el 50 % más uno de los votos válidos para su aprobación.

II.1. Sistema Político

En esta propuesta, el factor sistema político recibe, cuantitativamente, la mayor consideración. Esto se explica porque el actor principal no deja de ser un dirigente político que interactúa con otros dirigentes políticos y gobernantes. La afirmación no puede leerse en desmedro de la legitimidad de la figura del presidente electo, cuya conducta constituye avances en el diseño de la futura política exterior nacional. Analizadas las manifestaciones de José Mujica, se decidió abordar la variable desde siete fases.

En primer término, el sistema político debe ser abordado desde un análisis básico de los resultados de las elecciones nacionales de 2009. El domingo 29 de noviembre, mediante segunda elección o balotaje, José Alberto Mujica Cordano fue electo Presidente de la República con el 52,39 % (1.197.638) de los votos contra el 43,51 % (994.510) de los obtenidos por el expresidente (1990-1995) Luis Alberto Lacalle. El FA también había obtenido el triunfo en la primera elección del 25 de octubre con el 47,96% de las adhesiones ciudadanas (1.105.262 votos), frente al Partido Nacional con 29,07% (669.942), el Partido Colorado con 17,02 % (392.307) y el Partido Independiente con 2,49% (57.360). La cantidad de bancas obtenidas por el FA fue de 16 en 30 senadores (más el Vicepresidente de la República) y 50 en 99 representantes nacionales. Al Partido Nacional, le correspondieron nueve senadores y 30 representantes nacionales, al Partido Colorado cinco y 17, y al Partido Independiente dos representantes nacionales. Para la Asamblea General, el FA cuenta con 67 legisladores, mientras los partidos opositores sumados llegan a 63.⁷ Mujica alcanzó la candidatura única de su partido como claro ganador de la elección interna con el 52% de los votos, contra un 40% del vicepresidente electo Danilo Astori y un 8% del intendente del departamento de Canelones, el frenteamplista independiente Marcos Carámbula.

De estos resultados, se pueden extraer dos consecuencias. La primera, desde un plano estrictamente material, radica en que la mayoría parlamentaria ostentada por el FA es mínima, un poco más ajustada que la obtenida por la coalición de izquierda en el año 2004,

⁷ La Constitución de la República exige tres quintos de votos (78) para muy pocas leyes como las relativas a integrar capitales privados en los entes autónomos o en los servicios descentralizados. A su vez, se requieren dos tercios de votos (87) para designar ministros en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas.

con 16 senadores y 52 representantes nacionales. La segunda, desde un plano simbólico es que el FA necesitó de una segunda vuelta para la consagración de su candidato, a diferencia de lo sucedido cinco años antes, cuando Tabaré Vázquez resultara electo en la primera vuelta electoral, con el 50,45% de los votos, como candidato del entonces Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría.

En cuanto a los partidos opositores, los resultados dejan, en primer lugar, a un Partido Nacional sin el tercio de legisladores en ambas Cámaras, situación que ostentó en la legislatura 2005-2010. En otras palabras, el nacionalismo necesitará acuerdos con otras fuerzas políticas para activar el instituto del Llamado a Sala a los ministros. Y visto desde otro ángulo, el FA puede alcanzar los dos tercios acordando con el coloradismo, cuyo excandidato a la presidencia, líder, Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Colorado y senador Pedro Bordaberry, no manifiesta la intención de constituir un bloque opositor, optando por estrategias propias para su histórica colectividad.

En segundo término, el estudio del factor sistema político incluye la conformación del nuevo Consejo de Ministros. La totalidad de los ministros designados responden al partido de gobierno. En ese ámbito quedó asegurada, como en el período de gobierno anterior, la representación de todos los sectores del FA y, este caso, en un número casi proporcional a los resultados obtenidos en octubre de 2009. Al Espacio 609⁸, le correspondieron cuatro ministerios: Interior; Relaciones Exteriores; Educación y Cultura; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Su aliado en la elección interna, y que compareciera en la elección de octubre bajo el mismo sublema, el Partido Comunista del Uruguay, siguió ocupando la titularidad del Ministerio de Desarrollo Social. El otro aliado en la elección interna, la Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad, obtuvo el cargo de Ministro de Defensa Nacional. La alianza electoral que apoyara en la elección interna a Danilo Astori, Frente Líber Seregni, accedió a la titularidad de tres ministerios: Economía y Finanzas (Nuevo Espacio), Transporte y Obras Públicas (Asamblea Uruguay, sector liderado por Astori), y Turismo y Deportes (Alianza Progresista). El Partido Socialista quedó con la responsabilidad de encabezar los ministerios de Salud Pública e Industria, Energía y Minería. A la Vertiente Artiguista se le asignó la titularidad en el Ministerio de Trabajo y

⁸ Coalición liderada por José Mujica e integrada por diversos sectores políticos y ciudadanos independientes. La principal agrupación es el Movimiento de Participación Popular (MPP) del propio presidente electo.

Seguridad Social. Finalmente, como Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca fue designado un frenteamplista independiente, en ese entonces presidente de la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA). Asimismo, José Mujica designó a dirigentes de su MPP en la Secretaría de la Presidencia de la República y en la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), repartición dependiente de la Presidencia de la República y de rango ministerial. Cabe agregar que el presidente electo decidió renovar a la totalidad de los ministros y designar subsecretarios de distinto sector que el respectivo ministro, a excepción del Ministerio de Truismo y Deportes, donde continúan ministro y subsecretario pertenecientes al mismo sector del FA.

A partir del mismo lunes 30 de noviembre, José Mujica comenzó una acelerada definición de la conformación de su Consejo de Ministros. El 29 de diciembre, con la presencia de los ministros salientes y a manera de inauguración del período de transición, es presentado el nuevo gabinete en la Torre Ejecutiva - sede del Poder Ejecutivo -, aunque la mayoría de los nombres se conocieron los primeros días de diciembre.⁹

Si bien el escenario político de polarización, al menos entre el FA y los partidos tradicionales Nacional y Colorado, hacían preveer la conformación de un gabinete unipartidista, sorprendió la celeridad con que José Mujica confirmó los nombres de ministros y subsecretarios. Esta actitud difiere de la asumida por todos los presidentes electos desde la elección de 1984, cuando comenzara el proceso de reinstitucionalización del país tras 11 años de gobierno de facto. En la comparación con la instalación del primer gobierno del FA, la politóloga uruguaya y senadora electa por el FA Constanza Moreira reflexionaba: “Los tiempos [...] le dan al nuevo gobierno un margen de holgura para tomar decisiones. El gabinete de Tabaré Vázquez tuvo que armarse con presteza por la urgencia de afrontar un gobierno de ‘estreno’, sin garantía de una transición más o menos ordenada, lo que se combinaba con la necesidad de acometer algunas tareas prioritarias para enfrentar los estragos de la crisis de 2002 (como el Plan de Emergencia). Estos elementos no están presentes ahora”.¹⁰

⁹ El 3 de febrero, se designa a la dirigente comunista Ana Vignoli como Ministra de Desarrollo Social en sustitución de Ana Olivera, proclamada, el 29 de enero, candidata a la Intendencia Municipal de Montevideo por el FA, para la elección a celebrarse el 9 de mayo de 2010.

¹⁰ Expresiones de Constanza Moreira, de un artículo de su autoría: “La Conformación del Nuevo Gobierno”. La República, 7 de diciembre de 2009.

En política exterior, resulta sintomático que el nuevo canciller Luis Almagro pertenezca al sector y al entorno político más estrecho del presidente, así como su nombramiento inmediato y espontáneo. Esto contrasta con la designación de Reinaldo Gargano en 2005. Por otra parte, si bien Mujica se manifestó preocupado por la exigua mayoría parlamentaria del partido de gobierno, no optó por una estrategia de gobernabilidad como la desarrollada por el presidente saliente en los primeros años de su administración.

En aquella instancia, Tabaré Vázquez designó su gabinete respondiendo a una estrategia simple y de interpretación política explícita. Los futuros ministros fueron los líderes sectoriales o “cabeza de lista”, expresión que responde a que ocuparon la primera titularidad de las respectivas listas a la Cámara de Senadores en la elección de 2004. El nombramiento de Gargano fue de los últimos en oficializarse, a pesar de que era “cabeza de lista” del Partido Socialista del que proviene el propio Vázquez y que su nombre se había manejado desde la campaña electoral, atendiendo a sus antecedentes como histórico integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, de la que llegó a ser su presidente. Esta fue una primera señal de desavenencias en la cadena de toma de decisiones. Gargano realizó manifestaciones abiertamente contradictorias con manifestaciones de otros miembros del gobierno, incluido el Presidente de la República. Vázquez respondió con estrategias propias, no recurriendo a la Cancillería como secretaría de Estado especializada, sino apelando a interlocutores de confianza en su estructura interna y en su Servicio Exterior, y a funcionarios de otras reparticiones del Estado. (Fernández Luzuriaga 2007 I; Fernández Luzuriaga 2007 II)

No obstante las diferencias señaladas, José Mujica reafirmó la valoración que el primer gobierno del FA dio al Consejo de Ministros. Esta vez anunciando que alternaría sus sesiones con sesiones de los llamados gabinetes específicos - Productivo; Social; de Seguridad Pública; de Innovación y Tecnología, y de Energía – que agrupan a los ministros según ramas de actividad. Una vez conformado el futuro gabinete, el presidente electo materializó dos reuniones con sus integrantes, el 8 y el 22 de febrero, enviando mensajes sobre la necesidad de una absoluta austeridad en el gasto público.

En tercer término, José Mujica provoca toda una definición en lo concerniente a la relación entre el gobierno y el partido político de gobierno. En efecto, el 4 de febrero, se reúne el llamado Comando del Frente Amplio¹¹ para tratar el tema. Se anuncia que la estructura del FA tendrá mayor participación en la toma de decisiones con relación a lo sucedido en la administración de Tabaré Vázquez. Para ello, se opta por refloatar un órgano de coordinación: la Agrupación Nacional de Gobierno. Dicho órgano estatutario está integrado por: el Vicepresidente de la República, en calidad de presidente; el Presidente del Frente Amplio, en calidad de copresidente; ministros; legisladores e intendentes electos por el lema, y la Mesa Política del Frente Amplio, donde están representados todos los sectores de la coalición de izquierda y las bases. Mujica, Danilo Astori y el Presidente del Frente Amplio Jorge Brovetto acordaron la creación de una mesa permanente y reducida, en el seno de la Agrupación, con el objetivo de darle más ejecutividad a esta última. Ocho días después, en una reunión con la bancada parlamentaria oficialista, Mujica confirma que el órgano se reuniría cada 15 días.

En este punto, cabe dejar abierta una incógnita para todo el período de gobierno: la doble condición de José Mujica, en tanto líder del FA y líder indiscutible de su sector, Espacio 609, el que, por otra parte, es fuertemente mayoritario en la estructura de la coalición y ostenta la mayor bancada parlamentaria frenteamplista. Esta situación es inédita en el FA que siempre estuvo liderado por dirigentes independientes, como su presidente histórico Líber Seregni, o por dirigentes como Tabaré Vázquez, de filiación socialista, pero sin una fuerte impronta sectorial.

En cuarto término, el presidente electo completa el triángulo de soportes políticos para su gobierno: Consejo de Ministros - bancada parlamentaria oficialista - partido político, el 12 de febrero, a tres días de la inauguración de la XLVII Legislatura. Concretamente, José Mujica ofreció a los legisladores frenteamplistas un mayor y más asiduo relacionamiento, mediante alguna instancia periódica y con cierto grado de institucionalidad, confirmando el rol de la Agrupación Nacional de Gobierno. Los dos objetivos que plantea son: el apoyo a los ministros, sobre todo a aquellos sin trayectoria legislativa, y el no arriesgar la exigua mayoría parlamentaria: "Yo fui parlamentario y por eso quiero tener una relación fluida

¹¹ Integrado por el presidente electo, el vicepresidente electo, representantes de los siete sectores con representación parlamentaria y delegados de las bases.

entre la bancada y el Poder Ejecutivo. Tienen que tener la gran responsabilidad de mantener la mayoría legislativa".¹² También en esta instancia, se marca una diferencia con el gobierno de Tabaré Vázquez, al consagrarse un compromiso de mayor información del Poder Ejecutivo y menor urgencia para el tratamiento de los proyectos de ley. Sin embargo, el compromiso surge como respuesta a un reclamo de los legisladores, ante dificultades de relacionamiento con el Poder Ejecutivo en la legislatura que finalizaba.

En quinto término, José Mujica, en su transición hacia la presidencia, materializa gestos de distensión y unidad nacional hacia los partidos políticos opositores. Inicialmente, su discurso de celebración, intencionalmente breve debido a una fuerte lluvia, es un llamado a la unidad en el sistema político y en la ciudadanía, exhortando a no pronunciar consignas ofensivas y agregando: "Por eso, compañeros, ni vencidos ni vencedores. Apenas elegimos un gobierno que no es dueño de la verdad y que los precisa a todos [...]".¹³ Paso seguido, Mujica envía un reconocimiento a los partidos con representación parlamentaria y a la fórmula rival en el balotaje, Luis Alberto Lacalle - Jorge Larrañaga.

Asimismo, el presidente electo, los días inmediatamente posteriores a su triunfo electoral, mantuvo conversaciones con los partidos de la oposición. El clima de estas reuniones comenzó a generar un entendimiento natural. El mismo descartaba la coparticipación de la oposición en el Consejo de Ministros, pero no auguraba la reedición de discusiones y enfrentamientos sobre la coparticipación en la dirección de empresas públicas, entes autónomos y organismos de control como en 2005. En aquella oportunidad, no hubo acuerdo y sólo el FA ocupó los cargos de dirección por todo el período de gobierno.

En este panorama, cabe apuntar el anuncio de José Mujica, sobre el Poder Legislativo, en tanto ámbito natural de información, negociación y concreción de acuerdos: "Sin duda voy a ir al Parlamento mucho más seguido que lo que se hizo hasta ahora, para reunirme con la bancada [del FA] y con la oposición también. Hay que jerarquizar a muerte el Parlamento. El Parlamento es la institución por excelencia más republicana que hay".¹⁴

¹² El País, 13 de febrero de 2010.

¹³ La República, 30 de noviembre de 2009.

¹⁴ Búsqueda, 17 de diciembre de 2009.

Un hecho sustancial para afirmar esta intención de José Mujica de generar entendimientos, lo constituye la instalación de comisiones técnicas multipartidarias para lograr políticas de consenso en seguridad, educación, medio ambiente y energía. La exhortación había sido adelantada por el propio Mujica como candidato del FA, pocos días antes de la primera vuelta electoral. Los grupos de trabajo, de perfil técnico, fueron oficialmente instalados por Mujica y Danilo Astori, en el Palacio Legislativo sobre fines de 2009. El presidente electo desde la idea que “los temas son importantes, pero más lo es el rumbo”, explicó que se trata de buscar acuerdos “sin tener que pagar peajes”.¹⁵

Así, el discurso de asunción tiene una apelación central sobre la construcción de grandes consensos: “para mí, gobernar, empieza por crear las condiciones políticas para gobernar” con transformaciones hacia el largo plazo para consolidar políticas de Estado por 30 años “de un sistema de partidos, tan sabio y tan potente, que es capaz de generar túneles herméticos que atraviesan las distintas presidencias de los distintos partidos, y que por allí, por esos túneles, corren intocadas las grandes líneas estratégicas de los grandes asuntos”. En la apelación incluye no sólo al sistema político, sino también a empresarios y trabajadores. Sin embargo, José Mujica insiste en la búsqueda de grandes consensos, sólo en los temas que venían trabajando las comisiones multipartidarias y agrega: “Para todo lo demás, necesitamos que la política discurra en sus formas naturales: es decir, el gobierno en el gobierno y la oposición en la oposición. Con respeto recíproco, pero cada uno en su lugar. Como gobierno, nos corresponde la iniciativa para trazar el mapa de ruta”. Dicho trazado reivindicará lo actuado por el gobierno de Tabaré Vázquez, o sea: “Más de lo mismo”.¹⁶

Un gesto simbólico resultó la invitación de José Mujica a todos los partidos políticos con representación parlamentaria a la reunión con la Secretaria de Estado de Estados Unidos de América Hillary Clinton, horas antes de la ceremonia de asunción. A la reunión concurrieron, Luis Almagro, el Presidente del Directorio del Partido Nacional Luis Alberto Lacalle, Pedro Bordaberry, el representante nacional del Partido Independiente Iván

¹⁵ La República, 19 de enero de 2010.

¹⁶ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de “De la Tolerancia a la Colaboración”. (Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General).

Posada y el senador del FA Alberto Couriel. El simbolismo radica en que, dentro de un reconocimiento indirecto de los disensos en política exterior, la invitación despunta como la búsqueda de un entendimiento para encarar las relaciones con Estados Unidos. Cabe recordar los enfrentamientos en el gobierno, en el partido de gobierno y de ambos con la oposición, cuando en el año 2006, la potencia del norte ofreciera a Uruguay la posibilidad de negociar un TLC bilateral.¹⁷

Finalmente, a modo de respuesta de los partidos políticos opositores, cabe acotar la presencia del expresidente (1985-1990 y 1995-2000) y referente colorado Julio María Sanguinetti, Luis Alberto Lacalle, Pedro Bordaberry y el senador Jorge Larrañaga, en un mega encuentro internacional entre el gobierno electo y empresarios, el 10 de febrero en el Hotel Conrad de Punta del Este.¹⁸ En la oportunidad, presidente y vicepresidente electos, acompañados por la casi totalidad de los futuros ministros, dirigieron mensajes a unos 1.500 empresarios, uruguayos, argentinos - aproximadamente 400 de cada país -, y provenientes de Brasil, Chile, Paraguay, Venezuela, Israel, Estados Unidos de América, Alemania, Bélgica, Italia, España y China, entre otros países. El alcance de los mensajes será analizado en II.5.

Todo esto repercutió en el clima de negociación sobre la coparticipación en los directorios de empresas públicas, entes autónomos y organismos de control, delegada a Danilo Astori, en el ámbito de la Cámara de Senadores. La delegación causó inquietudes en la oposición política, sobre todo en el Partido Nacional, recordando sus posturas en 2005. En ese tiempo, como ministro de Economía, exigió al presidente Tabaré Vázquez, la designación de cuatro ciudadanos afines al FA, en el directorio del Banco de la República Oriental del

¹⁷ A riesgo de esquematismos, se puede decir que en los primeros tres años de gobierno del FA pujaron dos corrientes sobre la inserción internacional del país. La primera impulsada por el canciller Reinaldo Gargano priorizaba al MERCOSUR – y al MERCOSUR ampliado - como primera e ineludible plataforma para lanzar estrategias que comprendieran, en primer término, el espacio latinoamericano, aprovechando la oportunidad histórica de coexistencia de gobiernos con afinidad ideológica. La segunda corriente era sostenida por el equipo económico, encabezado por el ministro de Economía Danilo Astori, y podría definirse como aperturista y crítica del funcionamiento del MERCOSUR, lo que derivó en negociaciones con otros países, incluyendo las relativas a la firma de un TLC con Estados Unidos de América. (Fernández Luzuriaga 2007 I; Fernández Luzuriaga 2007 II)

¹⁸ El encuentro denominado “Los Empresarios en el Proyecto Nacional: Desarrollo y Reducción de la Pobreza: Almuerzo con José Mujica, Presidente de Uruguay” fue organizado por la Cámara de Comercio Uruguay - Argentina, con la adhesión de la Unión de Exportadores del Uruguay.

Uruguay, compuesto por cinco miembros. Esa aspiración precipitó el fracaso de una negociación sobre la coparticipación que ya atravesaba instancias complejas.

En sexto término, y sólo a modo de alerta para futuros análisis, cabe agregar que, por primera vez, un Presidente de la República decide concretar una vía de comunicación directa con la ciudadanía, mediante un programa en una emisora de FM, la M24. El 19 de febrero, en su audición radial, José Mujica anunció que mantendría ese espacio, rebautizado como “Habla el Presidente”, con dos o tres intervenciones por semana y no diarias, como hasta ahora.¹⁹

En séptimo término, esta vez trayendo un mensaje del flamante presidente uruguayo en su discurso de asunción, cabe resaltar su valoración general sobre los regímenes políticos nacionales. En el cierre del discurso, agradeciendo la visita de presidentes y autoridades extranjeros, José Mujica considera que la misma ya no puede considerarse un mero gesto diplomático de cortesía: “Creo que en los últimos tiempos, estas presencias tienen un significado mucho más intenso y mucho más político. Siento que al estar aquí, ustedes expresan el respaldo a los procesos democráticos de renovación del poder.”²⁰

II.2. Estrategia de Desarrollo Nacional

La estrategia de desarrollo nacional encuentra su definición clara y contundente en el propio discurso de asunción de José Mujica. En primer lugar, mediante la reafirmación de “cinco años más de manejo profesional de la economía”, al que no duda en calificar de ortodoxo, a ser compensado con otros aspectos “heterodoxos, innovadores y atrevidos”. En segundo lugar, con la simplificación de la estrategia de desarrollo e inserción internacional: “Si el país fuera una ecuación, diría que la fórmula a intentar es agro + inteligencia + turismo + logística regional. Y punto”. Esta fórmula propende a la consolidación de lo que el propio Mujica denomina “el país agro inteligente”. En tercer lugar, con la defensa de una economía abierta al mundo, desde su modelo agroexportador, que no repita los errores de la estrategia de sustitución de importaciones, aplicada entre los años 50 y 70 en el

¹⁹ El País, 22 de febrero de 2010.

²⁰ “De la Tolerancia a la Colaboración”. (Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General).

continente, “en la quimera de industrias imposibles [cuando] quisimos ser autárquicos, y producirlo todo fronteras adentro”. En concordancia, alude a los recorridos de países de dimensiones reducidas como Nueva Zelanda y Dinamarca, o sea que ejemplifica con dos modelos de economía capitalista y abierta comercialmente al mundo.²¹

Sin embargo, el principal punto de la estrategia de desarrollo nacional, en materia de política exterior, radicó en un discurso defensor de la integración regional, con la unidad latinoamericana como apuesta a mediano plazo y la consolidación del MERCOSUR como apuesta inmediata.

La unidad latinoamericana es la única referencia de José Mujica, en temas internacionales, en su breve discurso ante simpatizantes del FA, la noche de su consagración como presidente. En un agradecimiento general, en este caso sin distinguos de alineaciones políticas, expresa: "Los hermanos, los de América Latina, los que representan bien, mal o regular las esperanzas frustradas de un continente que intenta juntarse como puede; los hermanos chilenos, argentinos, bolivianos, ecuatorianos, brasileños, peruanos, venezolanos, todos, todos nos han llamado para darnos un abrazo, gracias hermanos".²²

Ese mismo concepto es reiterado en el “debut” internacional de José Mujica, en el acto de clausura de la IX Cumbre Sindical del Cono Sur, el 7 de diciembre en Montevideo, ante una expresa invitación de los dirigentes sindicales. El presidente electo conecta temas de inserción internacional con concepciones tradicionales de izquierda y asegura que para pelear contra la pobreza y recrear la identidad perdida hay que considerar “que creamos muchos países pero que la patria está por fundarse. Es una deuda pendiente”.²³ Estas ideas vertidas ante los sindicatos de la región serán desarrolladas en II.4 con las variables étnicas, históricas y culturales.

²¹ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de “De la Tolerancia a la Colaboración”. (Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General).

²² La República, 30 de noviembre de 2009.

²³ La República, 8 de diciembre de 2009.

Y es, también, en la Cumbre Sindical que José Mujica reafirma la naturaleza aspirada para el MERCOSUR, en tanto proceso de integración que trascienda los aspectos comerciales y supere esa “visión medio fenicia: cuánto te vendo y cuánto me vendés”.²⁴ De igual manera, el discurso de asunción del 1º de marzo no deja dudas sobre el bloque como herramienta central de inserción internacional: “el MERCOSUR es ‘hasta que la muerte nos separe’”.²⁵ Sin embargo, Mujica reconoce su estancamiento, expresando en esa oportunidad: “¡Ay MERCOSUR! ¡Cuanto amor y cuanto enojo nos suscita!”²⁶ Ese reconocimiento ya había sido realizado en su visita a la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner. En efecto, el 12 de enero en una conferencia de prensa, aclara: “Nosotros estamos decididos a darle mucha importancia a la relación con la región. ¿Qué tiene muchos defectos? Sí. Y nosotros suscribimos los defectos que hay. Pero frente a los defectos no hay que quedar pasivo, hay que tratar de sumar actitudes activas”.²⁷

Pero más allá de reafirmaciones declarativas, el presidente electo concretó una propuesta tan sustancial como novedosa en el período estudiado: la construcción de un puerto de aguas profundas en La Paloma (departamento de Rocha), administrado y operado por los miembros plenos del MERCOSUR y Bolivia con el objetivo de canalizar grandes operaciones comerciales, atenuando la puja entre servicios portuarios de diferentes Estados: “El puerto tiene que ser una figura que incluya a los demás gobiernos. Para no caer en una guerra de puertos hay que tener algo compartido”.²⁸ Mujica consideró que los grandes beneficiarios serían Paraguay y Bolivia e imagina para su administración una figura institucional similar a la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (con funcionarios argentinos y uruguayos en la gestión de la represa del mismo nombre).

Finalmente, cabe agregar que, en el período estudiado, no se encuentran elementos que puedan adelantar acercamientos o alejamientos del nuevo gobierno uruguayo con el

²⁴ La República, 8 de diciembre de 2009.

²⁵ “De la Tolerancia a la Colaboración”. (Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General).

²⁶ “De la Tolerancia a la Colaboración”. (Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General).

²⁷ Búsqueda, 14 de enero de 2010.

²⁸ Búsqueda, 4 de febrero de 2010.

esquema de integración del ALBA, a pesar de las fuertes afirmaciones de la plataforma preelectoral del FA. El único gesto expreso de José Mujica, con relación a sus países miembros, es la temprana visita a Bolivia, como cumplimiento de un compromiso con su presidente Evo Morales. El viaje es anunciado, el 27 de enero, como primera visita oficial.²⁹ La visita parecería más enmarcada en el conjunto de variables étnicas, históricas y culturales que en una apuesta a una estrategia de desarrollo. También puede enmarcarse como gesto simbólico y de agradecimiento, la visita conjunta de Mujica y el presidente venezolano Hugo Chávez a la fábrica de vidrio Envidrio, empresa gestionada por trabajadores a partir del financiamiento del gobierno venezolano. Allí Mujica expresa: “Nosotros siempre tendremos memoria para los que nos ayudan y siempre tendremos olvido para aquellos que nos ofenden gratuitamente”.³⁰ De todas formas en la oportunidad, Chávez se compromete a depositar fondos para concretar la asistencia a la cooperativa de curtidores Uruven y a apoyar la reactivación del ferrocarril, la instalación de una fábrica de durmientes y el suministro de petróleo.

II.3. Recursos o Capacidades Estatales

La apelación a los recursos o capacidades estatales, en tanto instrumento imprescindible para la exitosa inserción internacional, es una constante en los mensajes del presidente electo. Esta valoración se verifica en todo el período estudiado, pero con énfasis particular en los alegatos sobre la necesidad de encauzar las relaciones bilaterales con Argentina, que se desarrollará en II.6, y en el discurso de asunción.

Como se detalló en II.2, en el discurso del 1º de marzo, José Mujica ensayó una fórmula contundente al explicar que el país debe ser poco más que agro + inteligencia + turismo + logística regional. Desde esa fórmula, en la ruta de concretar un “país agro inteligente”, alienta a sumar valor agregado a los productos agrícolas exportables: “Queremos que la

²⁹ Sin embargo, el primer destino de José Mujica como Presidente de la República sería a Santiago de Chile, para asistir a la asunción presidencial de Sebastián Piñera, el 11 de marzo. La visita fue un gesto ineludible de solidaridad ante el terremoto del 27 de febrero. De allí, Mujica viajó para cumplir su compromiso con Morales.

³⁰ Brecha, 11 de diciembre de 2009.

tierra nos de uno. Y a ese uno, agregarle diez de trabajo inteligente. Para al final tener un valor de once, verdadero, competitivo, exportable”.³¹

Sobre la infraestructura, el gobierno electo, en una reunión bilateral el 3 de febrero, especificó pedidos de financiación al Banco Mundial para: la remodelación de los puertos; el dragado del río Uruguay; la construcción ferroviaria y vial, y la construcción de represas para mejorar inundaciones y riego. Del mismo modo, un equipo encabezado por Danilo Astori mantuvo una reunión con el BID el 26 de febrero; allí el organismo internacional aseguró la previsión de fondos para el Uruguay de US\$ 1.200 millones, cifra calificada como “piso” e idéntica a la asignada en el gobierno de Tabaré Vázquez. En esta materia, el tema recurrente de José Mujica es la recuperación del ferrocarril, en tanto segunda prioridad cronológica de su gobierno (la primera es la construcción o remodelación de cárceles), debido a la incidencia del transporte en el llamado costo país. La recuperación del ferrocarril es marcada como un elemento central para la integración física con Argentina y para la conexión con el puerto de Nueva Palmira, importante en el transporte de granos y en la producción de la proyectada planta de Montes del Plata.³²

El factor demográfico tampoco está ausente en el discurso de José Mujica, llegando a expresar que el gobierno - menciona como encargado al Ministerio de Turismo y Deportes - debe incentivar a la radicación en el país y captar personas calificadas técnicamente, en una intervención al cierre de la reunión de trabajo con el BID.

En cuanto a los recursos humanos, José Mujica da una definición clara y bien diferente a la de su antecesor con la designación de su canciller, al ser inmediata y recaer en un allegado político y funcionario diplomático de carrera.³³ Las expresiones de Luis Almagro, en este

³¹ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de “De la Tolerancia a la Colaboración”. (Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General).

³² Montes del Plata es una fusión conformada por la empresa Stora Enso de capitales sueco-finlandeses y Arauco de capitales chilenos. En octubre de 2009, Stora Enso pasó a ser la mayor propietaria de tierra forestal en Uruguay, después de comprar los activos de la empresa española ENCE. Esta última estuvo a punto de abrir una planta de pasta de celulosa en Fray Bentos; de hecho el conflicto desatado entre Uruguay y Argentina tuvo origen en el proyecto de construcción de dos plantas, pertenecientes a Botnia y ENCE, respectivamente.

³³ Luis Almagro fue embajador ante la República Popular China hasta su designación. Anteriormente había cumplido funciones en Irán entre 1991 y 1996, y en Alemania entre 1998 y 2003. En 2005, asumió como

rubro, se centraron en defender a sus colegas del Servicio Exterior y en potenciar Uruguay XXI, cuyos fines son internacionalizar la economía nacional asistiendo empresas para la exportación y asesorando a inversores extranjeros.³⁴

En concordancia con esta designación, la consigna del presidente electo se centró en reafirmar su confianza en el personal diplomático de carrera. Dicha consigna es concretada con la confirmación de los embajadores Carlos Gianelli en Estados Unidos de América y Carlos Amorín en Brasil, dos destinos claves a los intereses nacionales. Pero, sobre todo, con la declaración de José Mujica, en rueda de prensa posterior a una reunión con Almagro, el 27 de enero, asegurando que del cupo de 20 embajadores políticos, el gobierno utilizaría, como máximo, 12.³⁵ En la administración de Tabaré Vázquez se había legislado para aumentar el cupo de diez a 20.³⁶

Asimismo, se define para el Servicio Exterior: dar relevancia a funcionarios jóvenes formados en Relaciones Internacionales o Comercio Exterior; introducir criterios sobre equidad de género, destinando mujeres en altos cargos; parámetros objetivos para la evaluación en materia de gestión y rendimiento, rechazando criterios actuales como cooperación, responsabilidad, cultura profesional y pulcritud, para Luis Almagro, “imposible cuantificarlos objetivamente”. Es, sin duda, trascendente para contextualizar el período 2010-2015, el anuncio de Almagro de cierre de misiones que no cumplan con

Director de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, con José Mujica como ministro. Almagro, de origen nacionalista, se vinculó al MPP en 1999.

³⁴ Uruguay XXI es una entidad privada de interés público, financiada con aportes empresariales y orientada por un Consejo de Dirección, presidido por el canciller, con un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, y representantes empresariales de los sectores Comercio e Industria; Agropecuario, y Servicios. (Uruguay XXI)

³⁵ El total de misiones diplomáticas permanentes acreditadas por Uruguay ante Estados es de 49 y de las representaciones permanentes o delegaciones acreditadas exclusivamente ante Organismos Internacionales ronda las 12, dependiendo de las acreditaciones múltiples. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay)

³⁶ El 2 de mayo de 2005, un decreto del Poder Ejecutivo firmado por Tabaré Vázquez y Reinaldo Gargano duplicaba de diez a 20, los cargos de confianza en el Servicio Exterior. Profundizando esta situación, el Poder Ejecutivo, en la Ley de Presupuesto 2005, habilitó a las autoridades de la Cancillería a designar hasta diez Consejeros (cuartos en nivel jerárquico por encima de secretarios de primera, de segunda y de tercera) como Jefes de Misión. Hasta ese momento, sólo podían ser Jefes de Misión, embajadores, ministros y ministros consejeros. Estas situaciones y designaciones políticas al frente de direcciones generales del Ministerio de Relaciones Exteriores dieron lugar a declaraciones de rechazo de la Asociación de Funcionarios de Carrera del Servicio Exterior del Uruguay (AFUSEU) y duros enfrentamientos de Gargano con los partidos opositores, incluso en ámbitos parlamentarios. (Fernández Luzuriaga 2007 I; Fernández Luzuriaga II)

determinados “criterios políticos, comerciales y de amistad tradicional”, estudiando los recursos financieros, materiales y humanos asignados, para contrastarlos con los resultados obtenidos, la importancia actual y las posibilidades futuras que ofrece la representación, en un nuevo mensaje de inserción internacional por criterios amplios y de austeridad.³⁷

II.4. Variables Étnicas, Históricas y Culturales

Esta macro categoría es expresamente activada por José Mujica en su “debut” internacional en la Cumbre Sindical del Cono Sur. Allí, aclara que su intención es dejar “una única reflexión: son muchos los intentos frustrados de juntarnos a lo largo de la historia. Ese no fue el sueño de los libertadores, que fueron mucho más modernos que lo que vino después”, mencionando a Bolívar, San Martín y Artigas. Mujica, relata su visión sobre el nacimiento de Estados a partir de sus puertos, por impulsos del mercado mundial y con prescindencia de “todo lo que había adentro”, evocando a “los llaneros, los gauchos, los paisanos, el pobrerrío”. Enmarcado en esa idea, saluda a distancia al presidente de Bolivia Evo Morales por haber logrado la reelección: “¡Salud a la patria indígena que hemos tenido aplastada en este continente!”. Cabe recordar que Mujica anunció, el 27 de enero, que su primera visita oficial sería a Morales. Con relación al MERCOSUR, el presidente electo consideró que es el último de los “muchos intentos frustrados”, por entender la unidad como una cuestión sólo de mercado. Finalmente, advierte que la integración no es un tema central de los pueblos, ni de los trabajadores, ni de los partidos progresistas, ratificando su idea central sobre la existencia de muchos países y una patria por fundarse.³⁸

Estos conceptos son recalcados por el nuevo presidente en su discurso de asunción, reconociendo el esfuerzo de los países latinoamericanos que “un poco a los tumbos, estamos intentando construir mercados más grandes”. A partir de allí, calificó al continente como “una familia balcanizada”, que logró crear “muchos hermosos países”, aunque fracasó en constituir la “Patria Grande”, una nación “desde el Río Bravo a las Malvinas”.³⁹

³⁷ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de El País, 18 de febrero de 2010.

³⁸ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de La República, 8 de diciembre de 2009.

³⁹ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de “De la Tolerancia a la Colaboración”. (Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General).

Desde esta misma tradición ideológica y aludiendo a un viejo concepto sobre la génesis de Argentina y Uruguay que se resume en el patrón, dos Estados en una nación, a la salida del encuentro empresarial en Punta del Este y ante demandas de periodistas argentinos, José Mujica asegura la resolución del conflicto por la instalación de la planta de UPM (ex Botnia) en Fray Bentos, a orillas del Río Uruguay. Calificó al conflicto como coyuntural y temporal, ante una poderosa razón: “Venimos de la misma placenta”.⁴⁰ Ese mismo concepto es reafirmado en el discurso del 1º de marzo, en alusión a la celebración de los 200 años de la independencia argentina, celebración que debe encontrar a los dos países “con un Río de la Plata más angosto, despejados todos los caminos que nos unen”.⁴¹

II.5. Sistema Internacional

En el período analizado, cabe alertar la escasez de referencias sistémicas en las manifestaciones de José Mujica. No obstante, es inapelable la importancia de un mensaje central: su intención de consolidar una posición-país cada vez más abierta al mundo. Esa intención es recalcada ante los empresarios en el encuentro de Punta del Este, a manera de garantía para inversiones en el territorio nacional, desde un insistente reconocimiento de la “bajísima tasa de inversión” histórica en Uruguay.⁴² En lo que puede llegar a interpretarse como un intento de diferenciación con el modelo de Hugo Chávez, Mujica ilustra diciendo: “Jugala acá que no te la van a expropiar ni te van a doblar el lomo de impuestos”.⁴³ Estas aseveraciones son reafirmadas allí por Danilo Astori, principal Ministro de Economía y Finanzas de Tabaré Vázquez, asegurando que el gobierno que finaliza ha llegado a niveles de incentivos “como nunca antes”, y que el único proyecto posible pasa por un país “cada vez más abierto al mundo”, dentro del concepto de regionalismo abierto.⁴⁴

⁴⁰ Brecha, 12 de febrero de 2010.

⁴¹ “De la Tolerancia a la Colaboración”. (Transcripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General).

⁴² La República, 11 de febrero de 2010.

⁴³ Búsqueda, 11 de febrero de 2010.

⁴⁴ El País, 11 de febrero de 2010.

En el discurso del 1º de marzo, desde conceptos sobre la necesidad de la reforma del Estado y la crisis financiera mundial, el nuevo presidente describe al Sistema Internacional como multipolar y con la globalización como hecho “irreversible”. Esto vuelve a fundamentar la idea de un país abierto al mundo: “Por todos lados, los humanos anudamos nuestro destino y nos hacemos mutuamente dependientes. La idea de cerrarse al mundo quedó obsoleta”. Antes había rechazado modelos de sustitución de importaciones y adherido a la ruta de Nueva Zelanda y Dinamarca, como se detalló en II.2. Desde este diagnóstico afirmó la necesidad de no creer en dogmas ni paradigmas, advirtiendo que, en el mundo, “No está fácil navegar. Las brújulas ya no están seguras de donde quedan los puntos cardinales”. No obstante alerta que “el proteccionismo sigue vivo y coleando y, a menudo, es protagonizado por unidades de tamaño continental”.⁴⁵

Finalmente, dentro de apuestas sistémicas de inserción internacional, no debe obviarse, la relación fluía del gobierno electo con organismos financieros internacionales, Banco Mundial y BID.

II.6. Política de Poder

El factor política de poder es considerado como una perspectiva vigente en los decisores en política exterior en Latinoamérica, como influencia de la Teoría Realista norteamericana. Se trata de una orientación estratégica, racional y calculadora en política exterior, a partir de su tendencia por considerar al Estado como un actor racional y unificado, por su énfasis en el conflicto internacional y por imputar a las acciones de otros países como principal estímulo-condicionante de las decisiones nacionales. Asimismo, los recursos o atributos nacionales, especialmente las capacidades militares y materiales, son vistos como las variables internas determinantes. En contrario, se deja poco lugar a factores políticos internos, estructuras organizativas o procesos de selección que no se puedan aprehender en alternativas racionales. Por tanto, los países deben actuar con independencia de las fuerzas sociales y políticas domésticas para maximizar el interés nacional en temas como protección de la integridad física de su territorio y sus habitantes; el bienestar de la población, y el equilibrio regional del poder. (Van Klaveren 1992: 191)

⁴⁵ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de “De la Tolerancia a la Colaboración”. (Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General).

Analizando la conducta de José Mujica, bajo estos parámetros, la conclusión medular de esta investigación ancla en la priorización del presidente electo en reestablecer el clásico equilibrio regional con los dos grandes países limítrofes. Lógicamente, a partir del contexto heredado con Argentina por la instalación de la planta de pasta de celulosa de Botnia, que incluye el corte del puente binacional San Martín (Fray Bentos – Puerto Unzué) desde diciembre de 2005 y la comparecencia a la Corte Internacional de Justicia ante demanda argentina, los esfuerzos de Mujica se concentraron en la solución del diferendo. ¿Qué discursos o acciones concretas permiten esta conclusión calificada de medular?

En primer lugar, la designación de Guillermo Pomi - embajador uruguayo en Sudáfrica - como Jefe de Misión en Argentina, divulgada los primeros días de diciembre. La designación es el primer anuncio sobre nombramientos en el cuerpo diplomático y recae en uno de los dirigentes del MPP más cercanos a José Mujica que no es diplomático de carrera, lo que constituye una excepción a la regla anunciada de dar prioridad a los funcionarios del Servicio Exterior.

En segundo lugar, la firme negativa para que Montes del Plata instalara una nueva planta de pasta de celulosa en Fray Bentos, manifestada en una reunión organizada por la Unión de Exportadores del Uruguay, el 11 de diciembre.⁴⁶ José Mujica explicó que si bien las inversiones extranjeras son importantes, es más importante la relación con Argentina, “eje estratégico en el futuro de Uruguay”.⁴⁷ Finalmente, en los primeros días de febrero, se conoce la decisión de Montes del Plata de radicar la planta en la localidad Punta Pereira (departamento de Colonia), lugar que había elegido ENCE, cuando renunció a su proyecto original para construirla en Fray Bentos.⁴⁸

⁴⁶ En octubre de 2009, Stora Enso (ahora fusionada con Arauco en Montes del Plata) pasó a ser la mayor propietaria de tierra forestal en Uruguay, después de comprar los activos de la empresa española ENCE. La firma española había sido la primera en solicitar habilitaciones industriales y medioambientales para instalarse en Fray Bentos, ostentando allí una terminal portuaria, un polígono industrial y un vivero, dentro de un esquema de zona franca, todo autorizado por el gobierno uruguayo. De hecho, el conflicto desatado entre Uruguay y Argentina tuvo origen en el proyecto de construcción de dos plantas, pertenecientes a Botnia y ENCE, respectivamente.

⁴⁷ Búsqueda, 17 de diciembre de 2009.

⁴⁸ El 12 de diciembre de 2006, en Buenos Aires, luego de reunirse en la propia Casa Rosada con el presidente argentino Néstor Kirchner y con su Jefe de Gabinete Alberto Fernández, el presidente de ENCE Juan Luis

En tercer lugar, la reunión entre José Mujica y los representantes de la Asamblea Ciudadana Ambiental Gualeguaychú, grupo de la sociedad civil que gestó y ejecutó el corte de ruta, alterando la estrategia del gobierno de Tabaré Vázquez que consideraba responsable al gobierno argentino de impedir la libre circulación y no le otorgaba categoría de interlocutor válido a los asambleístas. En la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR de principios de diciembre, Mujica informó su futura gestión a Vázquez y Cristina Fernández de Kirchner. Finalmente, la reunión se concretó sobre fines de ese mes y ninguna de las partes realizó declaraciones sobre los resultados.

En cuarto lugar, y fundamentalmente, las conversaciones con Cristina Fernández de Kirchner, viajando a Buenos Aires, y con el gobernador de Entre Ríos Sergio Urribarri, recibéndolo en el balneario Iporá (departamento de Tacuarembó). El 14 de enero, se produce la reunión con la presidenta argentina, previa comunicación de José Mujica a Tabaré Vázquez. Allí se acuerda una actitud de silencio hasta que se pronuncie la Corte Internacional de Justicia y la conformación de una comisión binacional para resolver temas de navegabilidad y de interconexión energética. Mujica, en diferentes instancias, explica que el tema de los puentes no es el único y que la relación bilateral incluye asuntos como: el dragado del Río Uruguay; el dragado del canal Martín García en el Río de la Plata; las trabas puestas por el gobierno argentino para que se concrete la financiación del proyecto de interconexión energética entre Uruguay y Brasil, en el FOCEM; la concreción de la planta de regasificación en una eventual sociedad mixta de empresas estatales de los dos países. El 23 de enero, Urribarri visita a Mujica, ambos se muestran de acuerdo con la necesidad de levantar el corte del puente y también tratan otros temas de integración binacional como: reservas agrícolas a generar entrerrianos y uruguayos; la creación de un polo biotecnológico; una universidad binacional de gestión ambiental; la navegabilidad y el saneamiento del Río Uruguay; la integración ferroviaria; programas energéticos, y aspectos culturales. Las conversaciones de Mujica exponen un segundo cambio de estrategia con la del gobierno saliente, la que pasaba por congelar negociaciones bilaterales mientras persistiera el bloqueo y a la espera de la resolución del fallo de la Corte.

Arregui, había anunciado la relocalización de la planta en Punta Pereyra, sobre el Río de la Plata, a 60 kilómetros de la desembocadura del Río Uruguay, frente a Buenos Aires.

El panorama con Brasil, la otra potencia regional, es más claro y alentador para el futuro de las relaciones bilaterales. José Mujica se confesó, desde la propia campaña electoral, como admirador del modelo de desarrollo del gobierno del presidente Luis Inácio “Lula” da Silva en sus dos mandatos consecutivos. Así, la noche de su triunfo en segunda vuelta, Mujica mantuvo una larga conversación con Lula en la que el presidente brasileño ofreció comunicación directa, cuando fuera necesario destrabar conflictos. Asimismo, ya el 1° de diciembre, José Mujica se reunió con el embajador brasileño en Montevideo, José Eduardo Felicio. Al respecto, el embajador uruguayo en Brasilia, Carlos Amorín, comentó: “La relación actual entre Mujica y ‘Lula’, o la relación entre el PT [Partido de los Trabajadores del presidente brasileño] y el Frente Amplio es muy buena. La afinidad ideológica creo que ayuda cuando el contexto de la relación bilateral es bueno. Nada es automático, como ya lo vimos en estos últimos años. Los países tienen intereses propios”.⁴⁹

Finalmente, con relación a la potencia hegemónica continental, Estados Unidos de América, sólo se destaca la reacción de José Mujica ante el gesto del presidente Barack Obama de enviar a su Secretaria de Estado a la ceremonia de asunción, calificándolo de “una jugada fuerte”, y adelantando que en la reunión solicitaría colaboración en formación científica, destinada a la Universidad de la República.⁵⁰ La ausencia de otros mensajes, en esta investigación, constituye un verdadero punto de interés para el futuro, al tratarse de un estudio sobre un presidente electo por una coalición de izquierda, cuya tradición y plataforma preelectoral se destacan por duras críticas a la política exterior estadounidense. Por otra parte, cabe recordar la invitación de Mujica a su reunión con Hilary Clinton a todos los partidos políticos con representación parlamentaria, quizás un mensaje de búsqueda de consenso para el relacionamiento con el país del norte.

III. Reflexiones Finales

Dos ideas centrales, redactadas desde la “Introducción”, y a modo de aciertos de la política exterior del primer gobierno de la coalición de izquierda frente a críticas de los partidos opositores, constituyen la verdadera guía de lectura de toda **la propuesta preelectoral del**

⁴⁹ Búsqueda, 3 de diciembre de 2009.

⁵⁰ Búsqueda, 25 de febrero de 2010.

FA: reivindicación de la asociación afinidad ideológica entre gobiernos - inserción internacional, y apuesta prioritaria al MERCOSUR, en tanto bloque a consolidar y en tanto plataforma de inserción al mundo. En este trabajo, se concluye que una tercera idea central, y también distintiva con relación a los demás partidos con representación parlamentaria, radica en considerar que las diversas formas de inserción internacional, incluyendo las relativas a los procesos de integración, deben ser exploradas y concretadas globalmente, pero mediando, ante todo, criterios, políticos que deben contener y no subordinarse a los criterios comerciales.

Sus ideas básicas y principios rectores distinguen “principios” y “pilares”. Los principios, enumeración básicamente emanada de los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, están enraizados con la tradición de la política exterior uruguaya, calificada de excesivamente juricista. En cambio, los pilares desarrollan los postulados históricos de la izquierda nacional en tres categorías: soberanía nacional; cooperación entre Estados, principalmente latinoamericanos y en vías de desarrollo; protección integral e indivisible de los derechos humanos.

La plataforma resume la estrategia de inserción internacional en dos caminos calificados como complementarios: el MERCOSUR, en sí mismo y como plataforma de negociación conjunta, y el bilateralismo múltiple, como herramienta de diversificación y disminución de la vulnerabilidad del país. Para ambos caminos y para instancias multilaterales como la OMC rige la ponderación de nuevos socios: países emergentes, países del bloque latinoamericano y otros países en vías de desarrollo, atendiendo las posibilidades de la cooperación sur-sur. El bloque latinoamericano es concebido como un proyecto de integración política y comercial, a partir de la coexistencia de procesos vigentes. Finalmente, se aboga por una integración del Uruguay al ALBA Todas estas propuestas son apuntaladas con concepciones ideológicas que suponen privilegiarlas por sobre propuestas emanadas de Estados Unidos de América como los TLCs bilaterales.

En política de comercio exterior, la propuesta alude a su compatibilidad con una estrategia de inserción internacional funcional a una estrategia de desarrollo de un país productivo. Contiene fuertes reclamos con relación al MERCOSUR: la definitiva liberación de las

barreras internas, niveles de protección moderados extrabloque y negociación de acuerdos preferenciales MERCOSUR - terceros.

No obstante, la apuesta al MERCOSUR y la integración regional es la pieza central de toda la plataforma. El MERCOSUR es concebido como un proyecto no acotado a la economía, facilitado por la afinidad ideológica de los gobiernos y respuesta a propuestas provenientes de Estados Unidos de América. Por tanto, se defienden herramientas institucionales como su Parlamento y el FOCEM, y se estampan propuestas concretas en las más diversas materias. Más allá de la subregión, se visualiza a Uruguay con un rol articulador en la integración sudamericana, por la radicación de las secretarías de ALADI y MERCOSUR, y se apuesta a la UNASUR - concebida como zona de libre comercio desde la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR – y ámbitos conexos. La UNASUR constituye otra diferenciación clara del FA con los demás partidos políticos.

Finalmente, la propuesta institucional en política exterior del frenteamplismo, se basa en una Cancillería como herramienta útil a un país productivo e integrado: constituyendo un cuerpo diplomático que asegure una activa presencia en países según criterios económico-comerciales, políticos, de promoción cultural y de promoción turística; reformulando conceptos sobre gestión cupular; articulando y coordinando tareas con diversos actores nacionales. No obstante, los puntos de tratamiento más detallado, y otra vez distintivos de la plataforma del FA, lo constituyen una política cultural agresiva y la política de diáspora.

En esta instancia de reflexiones y conclusiones, antes de comenzar con las manifestaciones concretas del presidente electo, cabe adelantar que las propuestas programáticas frenteamplistas resultan, sin duda alguna, mucho más enfáticas que los discursos y acciones de José Mujica, sobre todo en el terreno de la reivindicación de las concepciones ideológicas como facilitadoras de las relaciones exteriores, incluyendo duras críticas a Estados Unidos de América. Esto marca una situación paradójica ya que, en general, las propuestas escritas presentadas a la ciudadanía suelen ser más cautas y hasta ambiguas, y los discursos de los dirigentes políticos más sentenciosos. Esto redundará, como se insistirá en los párrafos siguientes, en un clima de distensión al interior del sistema político.

En cuanto a los abordajes de este período a través del **sistema político**, cabe, en primer lugar, concluir que José Mujica cosechó una clara legitimación en las tres comparecencias a las urnas: elección interna, primera elección y segunda elección o balotaje. No obstante, el FA necesitó de un balotaje para consagrar a su candidato - oportunidad en la que sólo aumentó 92.376 votos con relación a la primera vuelta - y obtuvo una mayoría parlamentaria mínima, ambas diferencias con lo sucedido en 2004. El descenso en la votación del Partido Nacional con relación a 2004 habilita a Mujica a negociar con otras fuerzas políticas para obtener mayorías especiales en el Parlamento. Esta afirmación se pondera en virtud de la estrategia de Pedro Bordaberry que procura un camino propio para el Partido Colorado y no la conformación de una coalición opositora.

En segundo lugar, analizando la variable sistema político se identifica un trabajo de José Mujica en el triángulo decisional de su gestión: Consejo de Ministros - bancada parlamentaria oficialista - partido político. Así, la conformación del Consejo de Ministros muestra una serie de peculiaridades, la mayoría contrastantes con lo sucedido en el período de transición 2004-2005. Mujica descarta desde el inicio cualquier hipótesis de gobierno de coalición y de coparticipación a nivel del Consejo de Ministros: el gabinete unipartidista es una consecuencia lógica de las diferencias entre el FA y los partidos políticos opositores, y el presidente electo, asumiendo esa situación, no consumió tiempo en tratativas. En esa dirección, designa sus ministros con una celeridad que distingue el proceso de todos los procesos de conformación de gabinetes en los cinco gobiernos asumidos desde la reinstitucionalización en 1985. La designación es respetuosa de la expresión electoral de cada sector de la coalición de izquierda, pero no conlleva una estrategia de gobernabilidad como la desplegada por Tabaré Vázquez al inicio de su gestión, con los líderes sectoriales integrados al gabinete. Finalmente, Mujica designa como canciller a un allegado político, en forma inmediata, cuando Vázquez dio señales de disconformidad a la hora de designar a Reinaldo Gargano, con quien mantuvo discrepancias a lo largo de su gobierno.

En esta dirección y, ante un reclamo a voces de dirigentes y militantes frentemplistas, José Mujica proyecta una fluida relación gobierno - partido de gobierno, reflatando a la Agrupación Nacional de Gobierno, con una mesa permanente reducida para darle ejecutividad y reuniones periódicas quincenales. En este punto se levanta la incógnita del rol de Mujica, en tanto líder natural del FA y líder de su grupo mayoritario, el Espacio 609,

situación inédita en la coalición de izquierda. Cerrando el triángulo, José Mujica asegura a la bancada oficialista una relación más fluida que la definida en el gobierno de Tabaré Vázquez, a partir de reuniones periódicas. Alerta a los legisladores sobre la necesidad de apuntalar la gestión de los ministros y de preservar la exigua mayoría parlamentaria. Aquí se debe recordar que el Espacio 609 también ostenta la bancada mayoritaria dentro del FA.

En tercer lugar, el presidente electo concreta variados gestos de distensión y unidad nacional hacia los partidos políticos opositores. Todo esto repercutió en el clima de negociación sobre la coparticipación en los directorios de empresas públicas, entes autónomos y organismos de control, clima bien diferente al vivido cinco años antes. No obstante, el discurso de asunción, a pesar de exhortar a políticas de consenso por 30 años, deja claro que, fuera de los temas de las comisiones técnicas instaladas, no habrá intentos por construir políticas de Estado, asumiendo que el gobierno trazará el mapa de ruta y reivindicará lo actuado en el primer gobierno del FA: “Más de lo mismo”. En este aspecto, es una gran interrogante la invitación de José Mujica a representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria a su reunión con Hillary Clinton: ¿Podrá considerarse un llamado al consenso en el relacionamiento bilateral con Estados Unidos?

La historia del Uruguay demuestra que el sistema político ha ensayado normas de coparticipación que no implican gobiernos de coalición ni integración en el Consejo de Ministros, inclusive con fórmulas plasmadas en normas constitucionales. Obviamente, en esta oportunidad, la dirigencia de los partidos políticos, y no sólo presidente electo, descarta la idea de un gabinete multipartidario, en forma casi espontánea. En este punto resaltan las acciones de José Mujica buscando acuerdos en todos los demás niveles de coparticipación habilitados en la Constitución. Cabe rematar esta idea con la percepción que, en este período de transición, para los partidos políticos de la oposición y sobre todo los tradicionales Nacional y Colorado, fue mucho más importante asumir roles de cooperación que proclamarse como principal fuerza opositora, proclamación que seguramente estará en juego habida cuenta del repunte electoral del coloradismo.

El período estudiado, si bien reafirma la hipótesis que se estará ante un gobierno de partido, también exhibe diálogo, negociación, acuerdos, y todo en un clima de distensión. Según el politólogo uruguayo Gerardo Caetano: “En esto hay una diferencia grande entre

Vázquez y Mujica. Tabaré es un decisor, un ejecutivo, que podía disponer el rumbo frenteamplista desde su propia postura sin mucha negociación. No era un monarca electo, tenía que negociar algo, pero sí fue alguien con un ‘ejecutivismo’ - para bien y para mal - inédito en la izquierda uruguaya. Mujica es un negociador nato, un ‘hombre bisagra’, como decía de él Raúl Sendic⁵¹ en los sesenta, alguien que tiene desde su ‘herrerismo intelectual’⁵² una gran dosis de pragmatismo. Además, el incentivo para negociar a Mujica le puede dar el sello de diferenciación respecto a su antecesor”.⁵³ Asimismo, Constanza Moreira alerta que la idea del consenso puede tener como fin el ocultamiento o la minimización de las diferencias. Agrega que el temor al conflicto ya forma parte de la cultura conservadora de Uruguay y explica: “Esa suerte de indiferenciación ideológica entre blancos y colorados [...] es resultado de un largo proceso histórico que tiene detrás la cultura del consenso. La izquierda llega para romper esa cultura del consenso, llega para instalar el conflicto en Uruguay. La izquierda es hija del conflicto social. Reconocemos que existe, y la política es una forma de intermediarlo”.⁵⁴

Para finalizar el estudio del sistema político, resta señalar la reivindicación de José Mujica en su discurso de asunción de los “procesos democráticos de renovación del poder”, y, a modo de señal para el análisis del período 2010-2015, la confirmación que el nuevo presidente mantendrá su espacio radial, vía de comunicación directa con la ciudadanía.

La **estrategia de desarrollo nacional**, como variable de la política exterior uruguaya, es explicada en forma contundente en el discurso de asunción: cinco años más de manejo profesional de la economía; agro + inteligencia + turismo + logística regional; economía abierta al mundo desde un modelo agroexportador, sin repetir los errores del modelo de sustitución de importaciones.

⁵¹ Sendic (1925 – 1989) fue fundador del Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros (MLN - T), grupo armado que integrara José Mujica, derrotado en 1972 y reinsertado en el sistema político nacional en un proceso que comienza con la reinstitucionalización del país en 1985. El MLN - T integra el MPP. Nota nuestra.

⁵² En referencia al histórico líder del Partido Nacional, Luis Alberto de Herrera (1873 - 1959).

⁵³ Expresiones de Gerardo Caetano, en una entrevista concedida a Brecha, 4 de diciembre de 2009.

⁵⁴ Expresiones de Constanza Moreira, citada en Brecha, 4 de diciembre de 2009.

Más allá de esto, para José Mujica, la integración regional es la principal herramienta de esta variable. Aboga por la unidad latinoamericana, conectando temas de inserción internacional con concepciones de izquierda, al advertir que para pelear contra la pobreza y recrear la identidad perdida hay que fundar la patria, integrando países. Con relación al MERCOSUR, Mujica no deja dudas sobre la apuesta de su gobierno, “hasta que la muerte nos separe”, y comparte enfáticamente las premisas de la propuesta preelectoral del FA: constituir un bloque que trascienda los aspectos comerciales, superando esa “visión medio fenicia” de la integración. Pero nada de esto es óbice para que reconozca el estancamiento del MERCOSUR. En un plano más concreto, el presidente electo propone la construcción de un puerto de aguas profundas en La Paloma, administrado y operado por los socios del MERCOSUR y Bolivia.

Cabe reiterar que en esta investigación no se encuentran elementos para augurar políticas de acercamiento o alejamiento del futuro gobierno con los países del ALBA, a pesar de la contundente afirmación de la plataforma del FA sobre la conveniencia de integrar a Uruguay en ese esquema. A pesar que José Mujica marca un hecho simbólico con la visita a Evo Morales, el gesto parece más enmarcado en la reafirmación histórica del concepto de “Patria Grande” que en una estrategia de desarrollo.

En las manifestaciones de José Mujica, los **recursos o capacidades estatales** se transforman en una constante, en tanto instrumentos imprescindibles para una exitosa inserción internacional. Para comprender el alcance que el presidente electo les asigna, sólo es necesario leer la variable desde la fórmula desplegada en el discurso de asunción - agro + inteligencia + turismo + logística regional - y desde la insistencia de un destino nacional “agro inteligente”. Así, se explican los pedidos de financiación al Banco Mundial y al BID, y la calificación de segunda prioridad cronológica de su gobierno a la recuperación del ferrocarril, debido a la incidencia del transporte en el llamado costo país. Por otra parte, muchos elementos que integran este macro factor, le sirven a Mujica de fundamento para priorizar la recomposición de relaciones con Argentina; por ello están presentes en las conversaciones con Cristina Fernández de Kirchner y Sergio Urribarri.

En cuanto a los recursos humanos, directamente asignados a la Cancillería, las definiciones de José Mujica son contundentes y bien diferentes a la de su antecesor: designación de un

canciller, funcionario diplomático de carrera; reafirmación de la confianza en el personal diplomático de carrera y, complementariamente, voluntad para utilizar como máximo 12, del cupo de 20 embajadores políticos que el gobierno tiene abierto, desde que en la administración anterior se duplicara la cuota. Resulta relevante, el anuncio de Luis Almagro de cierre de misiones que no cumplan con criterios políticos, comerciales y de amistad tradicional. Este es un nuevo mensaje de austeridad, pero dentro de una visión generalista de las relaciones exteriores, descartando la preeminencia de criterios económicos y comerciales.

La macro categoría en la que se agrupan las **variables étnicas, históricas y culturales** es decididamente activada por José Mujica, desde el concepto de “Patria Grande” en referencia a Latinoamérica: con alusiones a Bolívar, San Martín y Artigas; con el rechazo al nacimiento de Estados a partir de sus puertos y del mercado mundial con prescindencia de sus estrategias de desarrollo y de la voluntad de “los llaneros, los gauchos, los paisanos, el poverío”; con la calificación de “familia balcanizada” para países que deben asociarse en una sola nación. Desde esta tradición ideológica y aludiendo a un viejo concepto derivado de los procesos de independencia de Argentina y Uruguay - que se resume en la fórmula, dos Estados en una nación -, Mujica considera al conflicto por la planta de UPM, coyuntural y temporal, ya que: “Venimos de la misma placenta”. Por tanto aspira que el bicentenario argentino, encuentre a ambos países “con un Río de la Plata más angosto”.

Las referencias de José Mujica al **Sistema Internacional** son tan escasas como coherentes. Pueden sintetizarse en la intención de consolidar una posición-país cada vez más abierta al mundo. La intención es recalcada ante los empresarios en Punta del Este, a manera de garantía para que radiquen inversiones. No obstante la poca alusión a conceptos sistémicos, el discurso de asunción muestra una descripción del mundo como multipolar, irreversiblemente globalizado, carente de dogmas y paradigmas claros; descripción que fundamenta el patrón de país abierto al mundo, aun bajo advertencia que el proteccionismo de los países desarrollados sigue vigente. Finalmente, en el período estudiado, se observa una relación fluida del gobierno electo con organismos internacionales financieros, en la misma dirección que el primer gobierno del FA.

El factor **política de poder** permite extraer la conclusión medular de esta investigación: la acción del presidente electo en materia de política exterior muestra sus mayores esfuerzos en la solución del diferendo con Argentina. ¿Qué fundamenta esta afirmación? Primero, la designación de Guillermo Pomi como embajador acreditado en Buenos Aires, primer anuncio sobre designaciones y concretado en un dirigente de confianza de José Mujica, alterando la prioridad que él mismo asignó a los funcionarios de carrera. Segundo, la enfática negativa para que Montes del Plata instalara una segunda planta de fabricación de pasta de celulosa en Fray Bentos, alegando la condición de Argentina de “eje estratégico en el futuro de Uruguay”. Y fundamentalmente, tercero, el riesgo político asumido por Mujica al alterar la estrategia de Tabaré Vázquez - no negociar con los puentes cortados, aplazar conversaciones hasta conocido el fallo de la Corte Internacional de Justicia y considerar al gobierno argentino único interlocutor válido - concretando reuniones con Cristina Fernández de Kirchner, con Sergio Urribarri y con dirigentes de la Asamblea Ciudadana Ambiental Gualeguaychú. Cabe recordar que en las reuniones se tratan otros temas, siempre relacionados con recursos o capacidades estatales, así como la visión del presidente electo sobre la génesis de Argentina y Uruguay.

El panorama en la relación bilateral Uruguay - Brasil es mucho más claro y alentador. José Mujica se confesó verdadero admirador del modelo económico y social de Lula. Esto se abona con un contacto fluido entre ambos, con los respectivos embajadores marcando presencia. Las reflexiones citadas del embajador Carlos Amorín, valorando la buena relación entre los dos presidentes, y entre el FA y el Partido de los Trabajadores, se enmarcan en la concepción de la afinidad ideológica como facilitadora de las relaciones entre gobiernos. Pero cabe filtrar la advertencia de Amorín: aún en estas condiciones, siempre estarán presentes los intereses de los respectivos países.

Finalmente, en cuanto a Estados Unidos de América, la ausencia de mensajes significativos se transforma en un punto de interés para el análisis del nuevo gobierno. Incluso podría llegar a tratarse de un punto de inflexión en la historia del FA, en tanto coalición de izquierda, gestada en la década del '60 y fundada en 1971, cuya tradición en política exterior se destaca por duras críticas a la política exterior estadounidense. Por otra parte, esas duras críticas aparecieron en la administración de Tabaré Vázquez, en el gobierno y

en el partido de gobierno, a punto de impedir la negociación de un TLC bilateral, y en la plataforma preelectoral.

Bibliografía

Barbé, Esther. 2003. *Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.

Bernal Meza, Raúl. 2005. *América Latina en el Mundo*, Buenos Aires: Nuevohacer y GEL.

Fernández Luzuriaga, Wilson. 2010. *El Presidente Electo en la Transición, Trazos de la Política Exterior de José Mujica*, Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Serie Documentos de Trabajo N° 78.

Fernández Luzuriaga, Wilson. 2009 - I. *La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2009*, Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Serie Documentos de Trabajo N° 76.

Fernández Luzuriaga, Wilson. 2009 - II. "Tradiciones Ideológicas en la Política Exterior Uruguaya: un Aporte a la Comprensión de las Propuestas Preelectorales 2009".

- En *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder*, Ciudad de Santa Fe: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe, CD-Rom. ISBN 978-987-21316-3-0.
- En *VIII Jornadas de Investigación. "El Futuro del País en Debate"*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, CD-Rom. ISBN 9789974-0-05662.

Fernández Luzuriaga, Wilson. 2007 - I. *La Inserción Internacional en 2005: Roles y Posturas de los Decisores Gubernamentales*, Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Serie Documentos de Trabajo N° 71.

Fernández Luzuriaga, Wilson. 2007 - II. "Primeros Pasos de la Política Exterior Progresista". En *La Onda Digital* N° 328. [En línea]
<http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/328/A1.htm>

Fernández Luzuriaga, Wilson. 2000. *El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior*, Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, Serie Documentos de Trabajo N° 53.

Ferro Clérico, Lilia, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson. 2006. "Estrategia y Desarrollo de la Inserción Internacional de Uruguay a partir de Marzo de 2005". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°15, Instituto de Ciencia Política y Ediciones Cauce: 129-150.

Van Klaveren, Alberto. 1992. "Entendiendo las Políticas Exteriores: Modelo para Armar". En *Revista de Estudios Internacionales* N° 98, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile: 169-216.

Documentos

Frente Amplio. 2009. *V Congreso Extraordinario Zelmor Michelini. 13 y 14 de diciembre de 2008*, Montevideo.

Portal 180. 2010. "De la tolerancia a la colaboración". (Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General). [En línea] <http://www.180.com.uy/articulo/De-la-tolerancia-a-la-colaboracion>. [Consulta: 2-3-2010].

Otras Páginas Web Consultadas

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. [En línea] <http://www.mrree.gub.uy/>. [Consulta: 28-5-2010].

Uruguay XXI. [En línea] <http://www.uruguayxxi.gub.uy/>. [Consulta: 28-5-2010].

Prensa Nacional

Diarios: El Observador, El País, La República, Últimas Noticias.

Semanarios: Crónicas, Brecha, Búsqueda.

Banco de Datos

Observatorio de Política Exterior Uruguay. Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

