

**La Inserción Internacional en 2005:
Roles y Posturas de los Decisores
Gubernamentales**

***Wilson Fernández Luzuriaga
Julio, 2007***

INTRODUCCIÓN	1
I. MARCO DE ANALISIS	3
II. INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL PAÍS	7
II.1 El “Arco Virtuoso” en el Discurso y la Acción Internacional	7
II.2 Desentendimientos con las Potencias Vecinas	11
II.3 La Potencia Hegemónica en el Horizonte	15
III. TOMA DE DECISIONES EN EL NUEVO MAPO POLITICO	19
III.1 Instalación del Gobierno	19
III.2 Resistencias en la Cadena de Toma de Decisiones. Primer Eslabón: Presidente / Canciller	22
III.3 Resistencias en la Cadena de Toma de Decisiones. Segundo Eslabón: Canciller / Funcionarios de Cancillería	24
CONCLUSIONES	29
BIBLIOGRAFÍA	33

INTRODUCCIÓN

Este trabajo está inserto en la línea de investigación “La Política Exterior Uruguay en el Siglo XXI: Los Desafíos de la Inserción Internacional y del MERCOSUR”, aprobada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC) en el plan de actividades comprendidos en el Régimen de Dedicación Total del autor.

El año 2004 trajo un hecho político – electoral sin precedentes en la historia del país con el triunfo del Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría (EP-FA-NM)¹, coalición de izquierda que quiebra la hegemonía de los partidos fundacionales Nacional y Colorado. Para el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (PPRI), ese año significó un período de constante seguimiento y análisis a los posicionamientos de los partidos políticos uruguayos con relación a la política exterior del país, tanto en elecciones internas como nacionales.²

En un proceso de investigación continuo sobre la política exterior nacional, el PPRI culminó, en el mes de junio, un artículo sobre el gobierno asumido el 1º de marzo de 2005, titulado “Estrategia y Desarrollo de la Inserción Internacional de Uruguay a partir de Marzo de 2005”.³

El presente documento de trabajo, a partir del artículo mencionado, describe y analiza los principales lineamientos y acciones concretas desplegados por el gobierno uruguayo, en torno al gran y genérico objetivo global de insertar internacionalmente al país, comprendiendo la relación con los socios del MERCOSUR, con factibles aliados del bloque y con Estados Unidos de América. Sin embargo, las peculiaridades que rodearon el acceso al gobierno del EP-FA-NM como falta de antecedentes en la administración del Estado, ideología de izquierda y haber alcanzado esa meta ostentando mayorías parlamentarias, guiaron el trabajo hacia un análisis de la toma de decisiones en materia de política exterior.

Las mayorías parlamentarias obtenidas, sin embargo, no fueron impedimento para que el EP-FA-NM intentara ampliar la base de consenso en política exterior, durante el período de transición. En efecto, en febrero de 2005, el partido que accedería al gobierno llega a un acuerdo con las restantes fuerzas políticas con representación parlamentaria en tres

¹ En diferentes instancias en órganos de conducción partidaria, procesadas en los años 2005 y 2006, se produjo la incorporación al Frente Amplio de los otros sectores que conformaban el Encuentro Progresista y la Nueva Mayoría. Actualmente, se denomina Frente Amplio a toda la coalición de izquierda.

² Wilson Fernández Luzuriaga:

- "Informe sobre las Propuestas de Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Internas de 2004". Coautora: María Serrana Castro Mendizábal. En *La Onda Digital* N° 204 (publicación digital). Montevideo. 2004.
- La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2004. Montevideo. Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Serie Documentos de Trabajo N° 66. 2005.
- "La Política Exterior Uruguay 2005-2010 desde las Propuestas Preelectorales". En Revista La Gaceta N° 36. Montevideo. Asociación de Profesores de Historia del Uruguay (APHU). 2005.

³ Lilia Ferro Clérico, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson (2006).

áreas de la administración estatal: política exterior, economía y educación. El documento emanado del consenso, en política exterior, se tituló "Definiciones, Principios y Lineamientos de la Política Internacional".⁴ Aunque los acuerdos sobre las tres áreas fueron desconocidos casi de inmediato, el desconocimiento fue consecuencia de la falta de entendimiento en la coparticipación de los partidos de oposición en los órganos directrices de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y no de disidencias en la política exterior que el gobierno se prestaba a instaurar.

La investigación comprende el período marzo 2005 – marzo 2006. Si bien, como se verá, diciembre de 2005 marca un punto de inflexión en el análisis. En ese mes, una serie de acontecimientos y la XXIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR y de los Estados Asociados, hacen que confluyan los principales problemas que abordó la política exterior uruguaya. Uruguay, en ese mes, culminó el ejercicio de la presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, tras un período de seis meses de complicadas relaciones con sus socios del bloque. Por otra parte, diciembre es, sin lugar a dudas, el mes de agravamiento del conflicto con Argentina por la construcción de dos plantas de celulosa en el departamento de Río Negro sobre el Río Uruguay. El país comenzó a sufrir cortes de ruta, llevados adelante por movimientos de la sociedad civil argentina, tolerados y amparados por su gobierno. Los cortes impidieron el libre acceso de turistas argentinos al territorio uruguayo, en el comienzo de la temporada turística, y significaron trabas en el comercio bilateral.

La estructura de este documento de trabajo se inicia con un Marco de Análisis donde se especifica el alcance de un estudio sobre toma de decisiones en política exterior. Posteriormente, se comentan las acciones del gobierno para cumplir con su objetivo de inserción internacional del Uruguay. Finalmente, se muestran las fuertes discrepancias entre los actores de la política exterior nacional, muchas veces devenidas de las diferentes aproximaciones sobre los medios para insertar al país en el Sistema Internacional. El Capítulo Conclusiones está concebido como un espacio de reflexión y de fusión entre el Marco de Análisis y los acontecimientos reseñados y comentados.

Los objetivos que el nuevo gobierno estableció en materia de inserción fueron alterados desde el Sistema Internacional. Dicho de manera más concreta, los posicionamientos de los países de la región convirtieron la variable externa mencionada en determinante. La cadena de toma de decisiones tradicional de la política exterior uruguaya se vio alternada, demostrando diferencias políticas al interior del gobierno y del partido de gobierno, generando contradicciones e incertidumbres que este trabajo se propuso explicar.

Wilson Fernández Luzuriaga
Setiembre, 2006

⁴ <http://www.ps.org.uy/noticias1356.htm>

I. MARCO DE ANÁLISIS

Los Estados nacionales enfrentan en forma casi permanente el desafío de modernizar las instituciones gubernamentales. Las razones para esta tarea son: descentralizar tanto en lo funcional como en lo local las responsabilidades de gobierno; componer mayorías nacionales y evitar situaciones de conflicto en todas las esferas de la acción, tanto oficial como societal; incorporar la mayor cantidad de actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones. Antes de ingresar al terreno específico de la política exterior, este trabajo desarrolla una serie de conceptos sobre la toma de decisiones en organizaciones y procesos gubernamentales, en general.⁵

La adopción de decisiones ocupa un lugar central en la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas.⁶ De todas formas, la política pública es un universo con fuentes más comprehensivas de la realidad de un Estado, y por tanto más estables y profundas. Una política podría entenderse, en forma parcial y preliminar, como el resultado de varias decisiones acumuladas en una dirección determinada. Sin embargo hay acciones en las etapas de formulación e implementación que no hacen a decisiones propiamente dichas como coordinación institucional, información, análisis y comunicación. Asimismo, en una primera etapa de ejecución, se da también un proceso de negociaciones burocráticas e individuales, ya que los objetivos formulados inicialmente pueden ser alterados o no cumplidos en el momento de llevar a cabo la decisión.

La decisión se explica tanto por el contenido como por el proceso que transitó para ser materializada. En cuanto al análisis del proceso de toma de decisiones, la primera categoría de elementos explicativos tiene que ver con los actores que intervienen: agencias del Poder Ejecutivo, Parlamento, Poder Judicial, instituciones militares, partidos políticos, asociaciones empresariales, gremiales sindicales, movimientos diversos de la sociedad civil y otros grupos de presión. Adicionalmente, y dentro de esta categoría, debe considerarse la falta de uniformidad en las percepciones e interpretaciones sobre la misma realidad de los diferentes actores involucrados.

La segunda categoría se centra en el análisis de los marcos normativo, institucional, político e, incluso, informal en el que operan los actores que directa e indirectamente intervienen en la decisión. Esto comprende instancias individuales y colectivas, regulares e irregulares, y va configurando estilo y prácticas con los que el gobierno opera en determinada política pública.

La tercera categoría explicativa hace al atributo de continuidad del proceso. Cada decisión es entendible solamente a partir de sus propios antecedentes y proyecciones, en el contexto de

⁵ Resultó de enorme utilidad para este Marco de Análisis, el trabajo del analista chileno Luciano Tomassini, "Organizaciones y Procesos Gubernamentales". (1993).

⁶ Si bien se reconoce la existencia de zonas grises y/o comunes, adherimos simplemente a las definiciones de la Real Academia Española. A saber:

- Formular: reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia, etc.
- Implementar: poner en funcionamiento aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo.
- Ejecutar: poner por obra una cosa.

Diccionario de la Lengua Española. (1995).

una política pública determinada. Esto lleva a calificar de abierto al proceso decisorio, en el entendido que es influenciado en forma permanente. La influencia es activada por los propios actores involucrados en la decisión, pero también por actores que trascienden el círculo decisorio directo o concreto.

La cuarta categoría es una consecuencia de las tres anteriores. La multiplicidad de actores intervinientes y su falta de uniformidad en percepciones e interpretaciones; la necesidad de operar en marcos tanto formales como informales, y la eventualidad de afectación permanente, lleva a que el resultado del proceso de decisión no sea completamente previsible. Esto debería encaminarse hacia la formalización de instancias de evaluación y negociación con capacidad propositiva de acciones correctivas. La falta de previsibilidad se potencia en las decisiones tomadas en condiciones de urgencia y tensión, y no siempre supone elecciones racionales.

Sobre esta última expresión, es crucial reconocer que la racionalidad en el proceso decisorio es siempre limitada. Esta afirmación está basada en que la acción de un gobierno tiene estilos, matices y limitaciones impuestos por la historia de cada una de sus instituciones y la propia modalidad de los funcionarios que la integran.⁷ A la racionalidad limitada puede contraponérsele una coordinación central al juego de aproximaciones sucesivas y compensaciones entre las posturas e intereses de instituciones y personas que intervienen en el proceso. Esto supone imposiciones sucesivas de autoridades sobre subordinados que elaboran la política y toman las decisiones pertinentes. En este aspecto, los estudios sobre teorías y prácticas de la negociación aportan elementos de gran utilidad.

Esta aproximación conceptual descarta la consideración del Estado como actor racional y unificado, propia de las teorías realistas de las Relaciones Internacionales, cuyo gobierno tiende a adoptar las decisiones racionalmente, tomando en cuenta todas las alternativas posibles y procurando optimizar los resultados. Las decisiones en el terreno gubernamental se estudian, a partir de este descarte, como conjunto más o menos complejo de instituciones e individuos que, influenciados, interactúan y/o negocian entre sí para alcanzarlas.

En materia de política exterior, se considera necesario ahondar en dos desarrollos conceptuales propuestos por el internacionalista argentino Roberto Russell.⁸ El primero hace a la diferenciación entre estructura y proceso decisorio, cuyas definiciones y contenidos son abordados con un alcance diferente al planteado por este autor. La estructura decisoria está conformada por uno o varios actores domésticos con potestad de comprometer al Estado internacionalmente -concepto restringido con relación al propuesto por Russell- y cuyas decisiones no son fácilmente revertibles, ni aún por los mismos autores. Mientras tanto, el proceso decisorio tiene que ver con la dinámica de la decisión y allí participan actores nacionales y extranjeros, gubernamentales y no gubernamentales, en un contexto de

⁷ Tomassini recuerda en este punto que analistas en el terreno de la toma de decisiones han propuesto modelos para describir procesos decisivos de racionalidad limitada. En materia de política exterior destaca los tres modelos de Graham T. Allison –Modelo de Actor Racional, Modelo de Proceso Organizativo y Modelo de Política Gubernamental-, desarrollados en el análisis de la crisis de 1962 entre Estados Unidos y la Unión Soviética por el intento de instalación de misiles en Cuba.

⁸ "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas". (1990).

continuidad, explicitado en párrafos anteriores. De todas formas, la decisión final y/o efectiva es reservada a la estructura decisoria, mientras el resto de los actores intervinientes se posicionan en círculos más o menos cercanos de influencia sobre quienes tienen la capacidad de comprometer al Estado. La cercanía a la estructura o, dicho de otra manera, la influencia depende del país, del momento histórico y de la temática objeto de la decisión.

El segundo desarrollo conceptual compone una diferenciación entre el continuo unidad-fragmentación y el continuo centralización-descentralización y será central en esta investigación. El primero hace referencia al grado de coherencia, cohesión y acuerdo en el proceso decisorio. El segundo tiene que ver con el número de los actores individuales o institucionales que participan en el proceso.

El Estado, persona jurídica, sujeto de Derecho Internacional y actor principal de las relaciones internacionales interactúa en el Sistema Internacional a partir de ciertos órganos que concretan su carácter representativo. El ente como estructura colectiva se manifiesta a partir de los llamados órganos de expresión de las relaciones internacionales o simplemente órganos de representación. El Derecho Internacional reconoce tanto modelos generales de órganos de representación, como las formalidades para que sus manifestaciones de voluntad les sean imputables al Estado del que provienen. El Derecho Interno, por expresa y obvia remisión, define en su ordenamiento la naturaleza y características de esos órganos, así como la distribución de competencias.

La perspectiva asumida en este trabajo reduce la estructura decisoria a la voluntad y a la conjunción de voluntades de los órganos de representación. En definitiva, la estructura decisoria será la asignada por los ordenamientos jurídicos internos. Sólo en ellos puede encontrarse el nexo vinculante que habilite a ciertas personas a actuar en nombre de un Estado. Los órganos que ingresan en la estructura decisoria tendrán la doble naturaleza internacional e interna: serán integrantes privilegiados del sujeto de Derecho Internacional Estado, pero su condición y algunas de sus funciones los llevará a incursionar en el Sistema Internacional. En definitiva, órganos internos con funciones tanto internas como internacionales.

La competencia originaria para representar al Estado radica en el Poder Ejecutivo. Así, el Derecho Internacional consuetudinario atribuye carácter representativo al Jefe de Estado, representante natural de su país; al Jefe de Gobierno, en la variante de los regímenes parlamentarios, y al ministro de Relaciones Exteriores, de diferentes denominaciones según los países.

Sin embargo, las relaciones exteriores, y cada vez más, requieren de otros funcionarios para materializarse. A estos funcionarios se le otorga, por voluntad expresa de los dos órganos representativos primarios, la potestad de actuar en nombre del Estado: agentes diplomáticos acreditados ante otros Estados u organismos internacionales y enviados especiales a quienes se le otorga ese carácter representativo para cumplir una función determinada y temporal en otro Estado o en un organismo internacional.

De todas formas, la centralidad de la decisión del eje presidente – canciller queda configurada de acuerdo a la siguiente cadena jerárquica: mientras el primero es jerarca del segundo, este último, además de ejercer tareas diplomáticas intrínsecas a su cargo, es jefe de la diplomacia nacional, acreditada en el extranjero.

El Poder Legislativo aparece como ámbito de debate, en este caso de temas y problemas internacionales atinentes, directa o indirectamente, a un país determinado. El rol del Parlamento en política exterior es fundamentalmente concretado en funciones de supervisión, control o fiscalización, de posicionamientos y decisiones de los órganos de representación radicados en el Poder Ejecutivo. Si bien no tiene previstas atribuciones propias y definidas para adoptar decisiones en el terreno de las relaciones exteriores, las potestades parlamentarias tradicionales de habilitar la ratificación de tratados y, llegado el caso, interpelar a funcionarios al frente de los órganos de representación externa, suponen competencias substanciales. En otras palabras, si bien no forman parte de la estructura decisoria, el Parlamento tiene reservadas tareas de convalidación que lo hacen irrumpir en ella.

En Uruguay, la conformación de la estructura decisoria encuentra una respuesta parcial ya desde las normas constitucionales. En ellas se establece que al Presidente de la República en acuerdo "con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros" compete designar y destituir al personal diplomático y consular; recibir agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de funciones a cónsules extranjeros; decretar la ruptura de relaciones y declarar la guerra; negociar, concluir suscribir y ratificar tratados. (Art. 168 num. 12, 10, 15, 16 y 20). El análisis de la política exterior desde esta construcción jerárquica tiene una justificación adicional: la coincidencia en la única figura del Presidente de la República de la Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno.

A su vez, la capacidad de codecisión del Poder Legislativo tiene su materialización en las mismas normas, cuando a los institutos del acuerdo presidente / ministro o ministros respectivos o del Consejo de Ministros se les imponga: acuerdo con la Cámara de Senadores o en receso con la Comisión Permanente para la destitución de funcionarios diplomáticos (Art. 168, 10); acuerdo con la Cámara de Senadores o en receso con la Comisión Permanente para el nombramiento de Jefes de Misión (Art. 168, 12); previa resolución de la Asamblea General para declarar la guerra (Art. 168, 16 y Art. 85,7); previa aprobación del Poder Legislativo para ratificar tratados (Art. 168, 20 y Art. 85, 7).

Las decisiones adoptadas por parte del Poder Ejecutivo pueden derivar en imputaciones a los ministros, activando procedimientos desde el Poder Legislativo, conducentes a la caída del secretario de Estado y, eventualmente, al llamado a elecciones parlamentarias. El propio Parlamento cuenta además con mecanismos de contralor a los ministros: pedidos de informes; llamados a sesiones plenarias de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Representantes; llamados a comisiones permanentes, y creación y llamado a comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos (Arts. 118 al 121).

II. INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL PAÍS

II.1 El “Arco Virtuoso” en el Discurso Político y la Acción Internacional

La estrategia de inserción internacional del nuevo gobierno priorizó desde la propia propuesta electoral del EP-FA-NM al MERCOSUR, en tanto proceso de integración subregional a profundizar y ampliar, y en tanto primera plataforma de salida al Sistema Internacional. Si bien, en mayor o menor medida, esta estrategia era compartida por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, el gran aditivo que la fuerza política y el gobierno incorporan a su propuesta es la afinidad ideológica inédita entre los gobiernos regionales.

Pocas horas antes de asumir el Ministro de Relaciones Exteriores Reynaldo Gargano ilustra la concepción de su gobierno: “Hay un arco virtuoso con Lagos en Chile, que pasa por Kirchner en Argentina, por Da Silva en Brasil, por Vázquez en Uruguay, por Venezuela con la política social de Chávez...ese arco virtuoso se da porque hay un modelo neoconservador que ha hecho polvo la realidad sudamericana”... “En un continente de 400 millones de habitantes hay 200 millones de pobres, lo que es un insulto a la inteligencia, es casi un delito de lesa humanidad, especialmente en un continente que es el más rico del planeta”. Por esto mismo “Uruguay buscará impulsar la Comunidad Sudamericana de Naciones, que si bien aún no es un hecho concreto y no tenemos organicidad, es de todas formas una coyuntura nueva en América Latina, que creo no se da desde tiempos de la independencia”.⁹

Todo comenzaba bien para el “arco virtuoso”. Los presidentes de Uruguay y Argentina, Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner, respectivamente, materializaron un gesto al firmar, el 2 de marzo, un documento para la colaboración entre gobiernos en temas de derechos humanos, simbolizando un cambio en las frías relaciones bilaterales de los últimos años con la administración uruguaya de Jorge Batlle (2000-2005). La declaración conjunta ratifica que para ambos gobiernos “cobra vigencia la promoción y protección de los derechos humanos, fortaleciendo los mismos en el sistema internacional”. El documento establece un “mecanismo de consulta en la materia” con el compromiso de llevar “a cabo todos los esfuerzos necesarios para esclarecer el destino de las víctimas del terrorismo de Estado en ambos países”.¹⁰

El mismo 1º de marzo, el gobierno uruguayo reanudó relaciones diplomáticas con Cuba, después de la ruptura protagonizada por el gobierno de Batlle en 2002, a partir de entredichos con gobernantes cubanos, iniciados en la valoración del gobierno uruguayo sobre la situación de los derechos humanos en el país caribeño. También ese día firmó convenios con Venezuela, con la presencia de su presidente Hugo Chávez, y en los meses posteriores con Argentina y Brasil, completando así la ronda con los gobiernos progresistas de la región.

⁹ La República, 1º de marzo de 2005.

¹⁰ Búsqueda, 3 de marzo de 2005.

A mediados de marzo, Gargano declaraba al diario brasileño Valor Económico que Uruguay ya no tendría “un alineamiento automático con Estados Unidos y que el MERCOSUR pasaría a ser una prioridad para el país”. En ese sentido, comenzó a adelantar cuestionamientos al Tratado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América Relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones que firmara el anterior gobierno, basado en que el país ya tiene una ley que protege a los inversores. Además, cuestionó puntualmente la potestad al inversor de elegir el tribunal de disputas o controversias, incluyendo tribunales estadounidenses, y la posibilidad de que Estados Unidos retire los beneficios del tratado para el caso de empresas constituidas por capitales que tengan origen en un país con quien no tenga relaciones o tenga malas relaciones.¹¹

En la dirección de una alianza política entre Estados, que trascendiera la integración meramente comercial, Gargano defendió la idea de creación de un Parlamento del MERCOSUR, con votación directa de los ciudadanos en la conformación, por ajustarse a la visión de integración regional de la administración. El objetivo es que el ciudadano conozca de fuentes institucionales las tareas cotidianas del Grupo Mercado Común. El 21 de marzo, explicó que sus principales funciones deberían ser el control del Grupo Mercado Común y una primera lectura de los documentos emanados de ese órgano para que lleguen a los respectivos parlamentos en un plazo relativamente breve. Para el canciller, la representación tiene que respetar las asimetrías entre los países, pero evitando que un país tenga más delegados que los restantes en conjunto.

El primer límite que el gobierno uruguayo encuentra en materia de afinidad ideológica ya llega en el primer mes de gestión de la administración. Desde la reanudación de relaciones diplomática, Gargano había manifestado su voluntad de consensuar a nivel del MERCOSUR el ingreso de Cuba. Sin embargo, el 31 de marzo, el canciller compareció ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes manifestando categóricamente que Cuba no podía ser miembro del MERCOSUR, debido a la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia, ni Estado asociado por una resolución posterior del Grupo Mercado Común. De todas formas señaló que “esto no es óbice para que el MERCOSUR pueda tener un tratado comercial con Cuba. Lo puede hacer, como también puede hacerlo con la Unión Europea, con China o con la India”. Agregó que la situación parte de una resolución, que se puede revisar, y no de un tratado.¹²

Gargano dijo que la embajada no invitará a recepciones y otros eventos oficiales a los disidentes al régimen del presidente Fidel Castro, puesto que uno de los principios de la política exterior será la no intervención en los asuntos internos de otros países. Ante la exhibición de un documento de prensa por parte del diputado del Partido Nacional Jaime Trobo, Gargano respondió “No voy a desmentir lo que dije, Cuba es un régimen de partido único. Pero ¿quiere que le nombre otros países en los que hay partido único con los cuales Uruguay mantiene relaciones? No lo voy a decir, no voy a poner en peligro las relaciones de mi país con otros en función de una dialéctica política que apunta a que el

¹¹ El País, 16 de marzo de 2005.

¹² La República, 1º de abril de 2005.

canciller pierda los estribos y debata políticamente...”.¹³ Con esto, si bien el gobierno salvó la instancia parlamentaria y, aunque con entredichos y polémicas, logró un consenso con la oposición política, recibió fuertes cuestionamientos de sectores radicales de la izquierda, principalmente del Movimiento 26 de marzo.

Además del peso político y simbólico que el gobierno uruguayo le atribuyó a las relaciones con Cuba, el vínculo bilateral se vio fortalecido con el aumento de comercio –con una mejora en la balanza comercial uruguaya-, el intercambio técnico y educativo, y la participación en la llamada “Operación Milagro”, en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas (impulsada por Venezuela, Bolivia y la propia Cuba). En la “Operación Milagro”, Uruguay se beneficia de un programa que permite a nacionales de bajos recursos someterse a operaciones oftalmológicas sin costo en el país caribeño.¹⁴

El gobierno ingresa a un desafío, en este su primer año de gobierno que el contexto regional del segundo semestre de 2005, terminó convirtiéndolo en un espacio de importancia relativa: la presidencia Pro Témpore del MERCOSUR. El 20 de junio en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, de Asunción del Paraguay, Tabaré Vázquez acepta la investidura desde un país que “quiere más y mejor MERCOSUR, en tanto plataforma para la integración de la región en el mundo”, agregando que los uruguayos “no queremos seguir solos, ni como país ni como MERCOSUR”.¹⁵

El discurso se enmarca en alusiones históricas sobre José Gervasio Artigas, en la tierra de su exilio, y su proyecto de integración regional. Vázquez enuncia doce puntos de profundización del MERCOSUR, no sólo abarcadores del ámbito institucional: transformar en unión aduanera lo que hoy no es ni unión aduanera imperfecta; accesibilidad a los mercados regionales; apertura de otros mercados; instrumentos financieros comunes; complementación física y de comunicaciones; integración energética; articulación en materia de defensa; preservación de recursos naturales y respeto al medio ambiente; complementación científica y tecnológica; integración cultural; complementación en derechos laborales y seguridad social. Concluye exhortando a “llenar de ciudadanía al MERCOSUR”, ya que: “No hay integración económica sin integración social. No hay sociedad sin ciudadanía”.¹⁶

El mayor logro que el gobierno exhibirá, del ejercicio de la presidencia Pro Témpore, se ubica en la ampliación del MERCOSUR, en los dominios del “arco virtuoso”. La decisión se comunicó en la XV Cumbre Iberoamericana, en Salamanca, en el mes de julio. Reynaldo Gargano aseguraba, en esa ciudad, que el pasaje de Estado asociado a miembro pleno sería en diciembre. El 19 de octubre, tras reunirse con su colega italiano, Carlo Azeglio

¹³ La República, 1º de abril de 2005.

¹⁴ Lilia Ferro Clérico, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson (2006).

¹⁵ “Palabras del Presidente de la República Tabaré Vázquez durante la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Asunción”. Junio, 2005.
<http://www.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2005/06/2005062007.htm>.

¹⁶ *Ibíd.*

Ciampi, Tabaré Vázquez estimó que el ingreso de Venezuela al MERCOSUR “equilibrará las asimetrías” en el bloque.¹⁷

El posible ingreso de Venezuela planteó dudas en la oposición política. Casi un mes después, el 16 de noviembre, presidente y canciller recibieron a una delegación del Directorio del Partido Nacional conformada por los senadores Jorge Larrañaga (presidente del órgano), Heber Da Rosa, Luis Alberto Heber y Francisco Gallinal por temas referentes a la política exterior: negociaciones con Venezuela –incluyendo su anunciado ingreso al MERCOSUR-, la conformación del Parlamento del MERCOSUR, las manifestaciones de las autoridades argentinas en relación la instalación de las plantas de celulosa.

Vázquez aseguró que la estrategia nacional es convertir al Uruguay en “un factor de moderación” dentro del bloque regional y que el ingreso de Venezuela forma parte del intento de ruptura de hegemonía establecida por Argentina y Brasil. Agregó que recorriendo esta dirección, alentó como presidente Pro Témpore, al presidente de México Vicente Fox a asociarse al bloque, invitándolo a la Cumbre del MERCOSUR del mes de diciembre. Gargano subrayó esto último agregando que la estrategia supone además “consolidar los lazos con Paraguay”.¹⁸

Finalmente en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR del 9 de diciembre, los cuatro fundadores del bloque aceptaron la incorporación de Venezuela con voz y sin voto, bajo una categoría diferente a la de miembros asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y la propia Venezuela). Los presidentes acordaron seguir negociando el pedido de México de que se aceleren los plazos para sumarse como miembro asociado al bloque del que es observador. Sin embargo nada de eso menciona la Declaración Final.

La Venezuela del presidente Chávez también significó un aliado del “arco virtuoso” en el terreno bilateral, con resultados beneficiosos para Uruguay. Entre varios acuerdos, se destacan los encaminados entre ANCAP y Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) que permiten a Uruguay: importar petróleo con precios y formas de pago muy convenientes; solucionar el problema de la empresa Sol Petróleo a través de la cual ANCAP invertía en Argentina, y adquirir el derecho de explotación de una parte de un pozo petrolífero en la Cuenca del Orinoco.¹⁹

Otros acuerdos tienen que ver con la compra del banco cooperativo uruguayo COFAC por el venezolano Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES), inversiones en infraestructura, y asistencia en educación. Sin embargo, el nivel de compromiso que Uruguay asumió en el proyecto de la señal televisiva regional Telesur, impulsada por Venezuela, no tuvo la fuerza que esperaba su gobierno. El gobierno de Vázquez solicitó que se quitara toda mención al Estado uruguayo, hasta tanto el proyecto no obtuviera aprobación parlamentaria, ante demandas de los partidos políticos de la oposición.²⁰

¹⁷ La República, 20 de octubre de 2005.

¹⁸ Ultimas Noticias, 17 de noviembre de 2005.

¹⁹ Lilia Ferro Clérico, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson (2006).

²⁰ Ibíd.

II.2 Desentendimientos con las Potencias Vecinas

En este esquema, el gobierno uruguayo tropezó con dificultades en su círculo prioritario de inserción: los socios mayores del MERCOSUR jugaron en contra de los intereses nacionales. El gobierno brasileño dejó de lado su liderazgo regional con la crisis interna, provocada por la red de corrupción que operaba para obtener mayorías parlamentarias y radicaba en el entorno más estrecho del presidente Luis Inácio Lula Da Silva. Tampoco cambió la situación conflictiva entre los productores de arroz de Uruguay y Río Grande del Sur, situación que lleva varios años. Con Argentina, si bien los primeros meses fueron de pleno entendimiento, operando sobre todo en el terreno de los derechos humanos, a partir de que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto argentino decidiera apoyar la oposición del gobierno de la provincia de Entre Ríos a la instalación de las plantas de celulosa, la relación comenzó a deteriorarse. La situación con el gobierno de Néstor Kirchner llegó a puntos de tensión inusitada.²¹

La propia vicedecano Belega Herrera confirmaba este diagnóstico complicado para la inserción del país, explicando que tanto el problema interno en Brasil como la situación de las plantas de celulosa, no ayudaron a la consolidación del grupo que pretende Uruguay. Sin embargo aseguraba: “Por supuesto que igual seguimos reivindicando la integración del Uruguay al mundo desde el MERCOSUR. Está muy claro que solos no pesamos en ningún ámbito”.²²

El comienzo del segundo semestre del año supone un período de definiciones para Tabaré Vázquez, en el que debe optar por complacer al socio regional, **Brasil**, o al mayor comprador, Estados Unidos, con quien además negocia el tratado de inversiones. La opción también supone una definición a la interna de su gobierno; allí debe optar por la posición de su canciller Reynaldo Gargano o por la de su Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori.

Las relaciones bilaterales con Brasil muestran un importante diferendo cuando el gobierno de Lula presentó su propio candidato a la Dirección General de la OMC, Luiz Felipe de Seixas Correa, rompiendo un consenso en la región en torno a la candidatura del uruguayo Carlos Pérez del Castillo. Brasil no se sentía representado por Pérez del Castillo alegando la alineación con los países industrializados, en su calidad de Presidente del Consejo General de la OMC, cuando dirigía el proceso de la fracasada conferencia ministerial de Cancún. En la oportunidad, Brasil impulsó el G-20 con países emergentes que pedían el respeto de los principios de Doha. Si bien Seixas retiró su candidatura las posibilidades del uruguayo se debilitaron. Finalmente, el 26 de mayo fue electo el francés Pascal Lamy.

En las últimas instancias, a fines de julio, el gobierno uruguayo decidió apoyar al candidato colombiano, Luis Alberto Moreno, para la presidencia del BID, causando malestar en Brasil, quien llevaba la candidatura del brasileño, vicepresidente de Finanzas del

²¹ “Acuerdo para el Parlamento del MERCOSUR: Tendrá Sede en Montevideo, el Sufragio Será Universal y la Representación Política Ponderada”. Edison Lanza. Búsqueda, 22 de setiembre de 2005.

²² *Ibid.*

organismo, Joao Sayad y contaba con el respaldo de Argentina.²³ Se argumentaba que las razones uruguayas se basaban en las condiciones de Moreno y en su posición más cercana al consenso, pero la especulación sobre una respuesta a la actitud de Brasil en el episodio OMC adquiriría vigencia. También se debe tener en cuenta el apoyo de Estados Unidos a Moreno, en momentos que ese país era el mayor comprador de productos uruguayos y negociaba el tratado de inversiones. El 27 de julio, horas antes de la votación, Tabaré Vázquez había recibido en audiencia al embajador de Brasil Eduardo Dos Santos y sus colegas de Alemania y Japón. Se especuló que se trató de una solicitud de apoyo a la candidatura de Sayad.

Astori, defensor del tratado de inversiones con Estados Unidos, días después explicaba, desde Washington, que el respaldo a Moreno se basaba en tres categorías de razones: las condiciones del candidato en cuanto a su experiencia sobre todo como ex ministro de Economía de Colombia; la idea uruguaya de que el Banco tiene que estar volcado al desarrollo de toda la región latinoamericana y no de una subregión (el ministro adicionaba que es bueno que el presidente provenga de un país de ingreso medio); la intención de mostrar a Uruguay con presencia en el mundo y no sólo en la región. Recalcó que la decisión no fue tomada como respuesta a anteriores actitudes y por tanto no debería generar tensiones extraordinarias a nivel del MERCOSUR. “El proyecto MERCOSUR para Uruguay es vital, pero no es ni el principio ni el fin, no es una estación terminal, no debe ser. Uruguay tiene vida fuera de la región... Pienso que al MERCOSUR le conviene tener a un Uruguay fuerte, destacado políticamente”.²⁴

De todas formas, la división de votos al interior del bloque MERCOSUR terminó sumando a la estrategia de Estados Unidos. A Moreno lo votaron los países de la Comunidad Andina de Naciones, los países del NAFTA, los países centroamericanos, Paraguay y Uruguay.

En la semana siguiente, el canciller brasileño Celso Amorín viajó a Montevideo, escuchó las explicaciones de Astori y en reunión con su colega Gargano recibió la confirmación que Uruguay apoyará la propuesta de Brasil para reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que apunta incluir cinco miembros más, entre los que estaría la potencia sudamericana. El otro modelo, apoyado por Argentina, amplía el Consejo de Seguridad, pero con países que entran en forma rotativa. Uruguay no había hecho pública su posición.

El factor determinante en el desentendimiento con las potencias vecinas y sin duda de todo el período estudiado lo constituye el conflicto con **Argentina** por la instalación de dos plantas de celulosa. Los proyectos significaban una inversión extranjera sin precedentes, al permitir a las firmas finlandesa Botnia y española Empresa Nacional de Celulosa (ENCE) establecerse a orillas del Río Uruguay. El tema se transforma en una herencia sorpresiva para esta administración, ya que el 2 de marzo de 2004 los entonces cancilleres uruguayo y argentino, Didier Operti y Rafael Bielsa, habían llegado a un acuerdo que reconoce el carácter nacional de la obra y respeta la normativa vigente que

²³ Los otros candidatos eran el ministro peruano de Economía Pedro Pablo Kuczynski, el presidente del Banco Central de Nicaragua Mario Alonso y el ex ministro de Economía de Venezuela José Alejandro Rojas.

²⁴ Entrevista del diario El País, 28 de julio de 2005.

regula las aguas del Río Uruguay a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU).²⁵

El 5 de mayo de 2005, los presidentes Vázquez y Kirchner, constituyen un Grupo Técnico de Alto Nivel para complementar estudios sobre las plantas de celulosa. Sin embargo, el gobierno argentino pide a su par uruguayo la relocalización de las fábricas. El 16 de mayo, la respuesta del gobierno uruguayo fue negativa, asegurando que ambos proyectos suponían muy bajos riesgos de contaminación.

A partir de allí, en el mes de julio, se producen actos de reafirmación por parte del gobierno en esa dirección. Vázquez firma la autorización a Botnia para que construya y explote una terminal portuaria en Fray Bentos. El subsecretario de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente Jaime Igorra confirma el apoyo del Banco Mundial para el financiamiento de Botnia, sólo condicionado a la presentación de un informe de impacto ambiental. El gobierno argentino reacciona con una carta al Banco Mundial expresando su oposición al financiamiento. Allí se produce el primer choque directo entre las diplomacias, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo expresó a la embajada argentina la “profunda molestia” del gobierno ante las gestiones en el Banco Mundial.

El 3 de agosto comenzó a trabajar el Grupo Técnico de Alto Nivel. La delegación uruguaya entregó a su contraparte argentina la información que sustentó la habilitación de los proyectos.²⁶ Sin embargo, el 24 de agosto el canciller argentino Marcelo Bielsa reiteró en nombre de su gobierno el reclamo de detención de las obras en las dos plantas. Cinco días después fue el propio Kirchner quien en Concordia prometió defender a los pobladores de la contaminación, mientras que el gobernador de Entre Ríos Jorge Busti anunció su decisión de denunciar a Botnia, ENCE y el gobierno uruguayo ante la OEA. Busti concreta su amenaza con una demanda ante la OEA, el 22 de setiembre, contra la decisión del presidente Vázquez de autorizar la construcción de las plantas.

En octubre de 2005, en la carta más fuerte jugada por Uruguay en el conflicto, el gobierno retira la confianza al representante para Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay ante el Banco Mundial. En efecto, la administración Vázquez deja de sentirse representado por el argentino Alieto Guadagni, a raíz de los reclamos de su país.

El conflicto seguía agravándose, el Ministro de Relaciones Exteriores llama a su embajador en Buenos Aires Francisco Bustillo el 30 de ese mes, luego que Busti sugiriera que autoridades uruguayas habrían recibido “algún incentivo” para facilitar la instalación de las plantas. El gobierno argentino respondió con idéntica actitud y llamó a su embajador en Montevideo Hernán Patiño Mayer. El incidente, previas disculpas de Busti, es superado y los diplomáticos vuelven a sus funciones. Hasta ese momento, en la disputa por las

²⁵ El 17 de octubre de 2003 la delegación argentina en la CARU había reclamado información sobre la autorización. La uruguaya respondió que se trataba de una obra de carácter nacional sobre la que Argentina no tenía autoridad, aunque se reconoció el deber de informar y tomar medidas sobre la protección del medio ambiente.

²⁶ El Grupo se reunió once veces en todo el proceso, colectivizando información y llegando a varios acuerdos.

plantas de celulosa con Argentina, las instancias diplomáticas fueron manejadas por Bustillo. El intento del gobierno fue posicionarse políticamente de manera firme, sin contestar a provocaciones. A esa estrategia respondió el llamado a Bustillo, como método para encauzar la negociación sin violencia.

Noviembre muestra a Busti advirtiendo que el conflicto podía terminar en la Corte Internacional de Justicia de la Haya, como instancia jurisdiccional prevista en el Tratado del Río Uruguay, a la Aduana argentina trabando la exportación a Uruguay de estructuras de hormigón destinadas a la construcción de la planta de Botnia, y a ambos gobiernos solicitando conjuntamente la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para controlar el impacto de las plantas en el Río Uruguay.²⁷

A partir de diciembre, como se adelantara en la Introducción, el diferendo adquiere otra magnitud cuando los movimientos no gubernamentales de ambientalistas cortan los puentes binacionales Fray Bentos – Puerto Unzué, principalmente, y Paysandú – Colón, dos de los tres que unen Uruguay con Argentina por vía terrestre. La medida afectó la temporada turística uruguaya y el comercio bilateral.

En los primeros meses de 2006, el conflicto adquirió ribetes peculiares. En primer lugar, las negociaciones medulares fueron canalizadas a través de funcionarios directamente vinculados a los presidentes de Uruguay y Argentina: el Secretario de la Presidencia Gonzalo Fernández y el Jefe de Gabinete Alberto Fernández, respectivamente. Las cancillerías se limitaron a respaldar, desde el discurso, los avances y retrocesos del proceso. Cabe acotar que la mediatización de la responsabilidad de la Cancillería uruguaya fue una constante en el conflicto y en otras instancias de la política exterior, como se mostrará en el Capítulo III.

En segundo lugar, en la búsqueda de soluciones ambos países activaron instancias multilaterales. Uruguay apeló a la estructura orgánica del MERCOSUR, recibiendo un apoyo explícito de Paraguay y una actitud prescindente de Brasil. Asimismo, Belela Herrera, el 24 de febrero, solicitó la mediación de la OEA por los cortes de ruta. Un día después el secretario general de esa organización Miguel Insulza contestó que la intervención sólo se daría a pedido de las partes. Argentina, finalmente, llevó el diferendo a la Corte Internacional de Justicia como órgano jurisdiccional de última instancia previsto en el Tratado del Río Uruguay, buscando una solución de fondo al diferendo, pero solicitando como medida cautelar la interrupción de las obras de instalación de las plantas.²⁸

Finalmente, cabe resaltar un último desentendimiento, esta vez con **ambas potencias vecinas: Argentina y Brasil**. Aunque el ingreso de Venezuela al MERCOSUR dominó la Cumbre de Presidentes del 9 de diciembre, la oportuna queja de Tabaré Vázquez, dirigida a los socios mayores del MERCOSUR por manejar el bloque como un club bilateral,

²⁷ Cronologías aportadas en:

- “El Tortuoso Camino de las Inversiones más Grandes de la Historia”. El Observador, 20 de diciembre de 2005.
- “Los Hechos son los Hechos”. Julio María Sanguinetti. El País, 21 de mayo de 2006.

²⁸ Lilia Ferro Clérico, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson. (2006).

asumió especial importancia. Argentina y Brasil venían de firmar 22 protocolos, el 30 de noviembre, en Puerto Iguazú. La reunión que fue todo un relanzamiento de la bilateralidad se realizó, entre presidentes, para conmemorar el 20º aniversario de la firma de la Declaración de Amistad, que dio inicios al proceso de integración subregional.

Vázquez en su discurso de entrega de la Presidencia Pro Témpore advirtió: “El MERCOSUR somos todos”...“la consolidación y desarrollo del bloque están estrechamente vinculados a los acuerdos y desacuerdos que existan, cuya responsabilidad es ineludible e intransferible”. Vázquez consideró lógicos acuerdos y desacuerdos, pero no “falta de diálogo o diálogo de sordos”. “No puede haber indefiniciones o definiciones a medias...o definiciones por debajo de la mesa o definiciones lejos de esta mesa”. También se refirió a que sus socios no pueden estar divididos por categorías, “ser chico no es excusa para pedir privilegios ni suplicar lástima, pero no es grande quien subvalora al más chico, ni progresa quien quiere avanzar solo”.²⁹

II.3 La Potencia Hegemónica en el Horizonte

Sin duda, el juego estratégico más inesperado, llevado a cabo por el gobierno uruguayo en materia de inserción internacional, lo constituyó el estrechamiento de vínculos con Estados Unidos. La calificación de inesperado tiene que ver con el desvío con relación a las bases programáticas 2004 del partido de gobierno. La estrategia se desplegó durante todo el período y como consecuencia de la crisis en el MERCOSUR, sobre todo por el diferendo con Argentina por la instalación de las plantas de celulosa. Supuso negociación y ratificación del Tratado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América Relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, una profundización del intercambio comercial, y la latente, aunque no explícita, posibilidad de suscribir un tratado bilateral de libre comercio (TLC). Sin embargo, la actitud del gobierno uruguayo fue contraria a la concreción del ALCA, en plena alineación con el resto de los países del MERCOSUR.

Al segundo mes iniciado el gobierno, sobre fines de abril, el Vicepresidente de la República Rodolfo Nin Novoa viajó a Washington dejando claro la intención del gobierno de mantener una relación cordial con Estados Unidos y profundizar los acuerdos comerciales. Al entrevistarse con el Representante Comercial Adjunto de Estados Unidos, Peter Allgeier, Nin Novoa, aseguró que el tratado de inversiones contaría con las mayorías parlamentarias. El Congreso de Estados Unidos se encaminaba a aprobarlo. Sin embargo, el vicepresidente uruguayo dejó claro que los avances en el ALCA deben ser procesados a nivel de los países del MERCOSUR, en su conjunto, y que un eventual TLC bilateral, debería, al menos, ser consultado en ese ámbito. Allgeier aseguró que la potencia del norte seguía interesada en ese posible acuerdo con Uruguay, aunque reconoció que había caminos previos que transitar.

A partir de esa presentación o apertura de caminos con Estados Unidos, el principal

²⁹ “Discurso Inaugural de la Cumbres de Presidentes del MERCOSUR.” Diciembre, 2005.
<http://www.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2005/12/2005122090.htm>.

instrumento de negociación del país con la potencia del norte fue el Ministro de Industria, Energía y Minería Jorge Lepra, ex gerente general para Uruguay de la empresa multinacional de origen norteamericano Texaco.

A comienzos del mes de junio, Lepra se reunió con jefes del gobierno de Estados Unidos como el Director del Consejo de Seguridad Nacional Thomas Shannon, el Jefe para Asuntos Hemisféricos Roger Noriega, el embajador de Estados Unidos ante la OEA John Maisto, y el Secretario de Comercio Carlos Gutiérrez. En esa oportunidad, el ministro se encargó de transmitir que el tratado de inversiones, desde su percepción, sería finalmente aprobado por el Poder Legislativo, dejando el paso libre para su ratificación. Asimismo, el papel de Lepra fue decisivo cuando los cultivadores de arroz de Uruguay, sobre finales del mes de junio, decidieron demandar a Estados Unidos por subsidiar a sus productores. La iniciativa contaba con el respaldo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lepra y el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca José Mujica lograron instalar una instancia negociadora intergubernamental, a partir de una reunión con el secretario para Asuntos Hemisféricos del Departamento de Comercio de Estados Unidos Walter Bastian.

El otro actor clave para las relaciones bilaterales con la potencia del norte fue el embajador uruguayo ante el gobierno de Washington, Carlos Gianelli. Este diplomático de carrera, a comienzos de la administración de gobierno y de su propia gestión como Jefe de Misión, sugirió tanto a la Cancillería como al propio Presidente de la República, la renegociación del tratado de inversiones, mediante la interpretación de algunas de sus cláusulas, como estrategia para ampliar el margen de negociación interna, con vías a la aprobación parlamentaria.

Finalmente, en setiembre, en oportunidad de la visita presidencial a la Asamblea General de la ONU en Nueva York, Tabaré Vázquez propuso al Representante Comercial Adjunto Peter Allgeier, negociar modificaciones al tratado que fuera acordado en noviembre de 2004 por los gobiernos de turno. Llamativamente, de regreso a Montevideo, Vázquez hizo escala en Colombia para visitar a su colega Álvaro Uribe, cuyo gobierno se ha caracterizó por una estrecha relación con la administración del presidente estadounidense George W. Bush, a partir de sus planes de combate a la guerrilla y el narcotráfico.

Desde allí, el gobierno comenzó a trabajar el acuerdo con Estados Unidos. El Ministerio de Relaciones Exteriores lo canalizó en la acción del entonces “doble” Director General de Asuntos de Integración y MERCOSUR y de Asuntos Económicos Internacionales, Carlos Amorín, pero el rol central, incluso en momentos de definiciones, lo volvió a tener Gianelli.

El acuerdo, con las enmiendas, se firmó en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, los primeros días de noviembre, con la participación de Lepra y Bustillo, y el Secretario de Comercio de Estados Unidos Carlos Gutiérrez. Quizás la Cumbre sea el icono que muestra la actitud pragmática de Tabaré Vázquez con relación a la inserción internacional del país, en particular, y la política exterior, en general. Mientras el presidente uruguayo se unió al bloque MERCOSUR + Venezuela, negándose a reanudar las negociaciones del ALCA, acordó y firmó con Estados Unidos las modificaciones al tratado de inversiones, mediando una breve reunión con Bush. A pesar de las manifestaciones violentas en Mar del Plata y en Montevideo contra cualquier forma de cooperación y/o integración con Estados Unidos, a pesar de que Reynaldo Gargano se mostró como opositor a la ratificación del tratado, el propio canciller terminó firmando con Shannon el

texto del nuevo acuerdo.

Pocos días después de la Cumbre, un incidente diplomático entre los presidentes de México y Venezuela, Vicente Fox y Hugo Chávez, respectivamente, por la negociación del ALCA encontró a Vázquez en una actitud equidistante entre dos países que representaban visiones antagónicas en cuanto al rol de Estados Unidos en el continente. Fox acusó a Chávez de boicotear las tratativas del ALCA, en perjuicio de Latinoamérica; Chávez respondió, acusando al presidente mexicano de “marioneta parlante del imperio”. El presidente uruguayo insistió en patrocinar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR como miembro pleno, pero se comprometió también a patrocinar el ingreso de México al bloque como miembro asociado.³⁰

El esquema de relacionamiento entre los dos países se centró finalmente en la Comisión Conjunta Uruguay – Estados Unidos sobre Comercio e Inversión. En definitiva, los negociadores trabajan en un marco definido en cuanto al tratado de inversiones y con una meta indefinida en cuanto al posible TLC bilateral.³¹

³⁰ Cronología aportada en:

- “Apoyado por un Grupo de Embajadores y el Ministro Lepra, Vázquez despliega una Política Exterior Pragmática y Alejada de lo Ideológico”. Edison Lanza. Búsqueda, 24 de noviembre de 2005.

³¹ Lilia Ferro Clérico, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson. (2006).

III. TOMA DE DECISIONES EN EL NUEVO MAPA POLÍTICO

III.1 Instalación del Gobierno

Tabaré Vázquez en el período de transición designó su gabinete de ministros respondiendo a una estrategia simple de interpretación política explícita. Los futuros ministros serían los líderes sectoriales o “cabeza de listas”, expresión que responde a que ocuparon la primera titularidad de las respectivas listas a la Cámara de Senadores en la elección 2004. La titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores recayó en Reynaldo Gargano del Partido Socialista (PS) del que proviene el propio Vázquez. Su nombramiento fue de los últimos en oficializarse, a pesar que su nombre para el cargo se manejó desde la campaña electoral, atendiendo a los antecedentes de Gargano como histórico integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, de la que llegó a ser su presidente.

A nivel del sistema de partidos, en la agenda de instalación, no adquiere prioridad, por primera vez desde 1985, la negociación en la búsqueda de estabilidad, gobernabilidad, consensos o coaliciones con la oposición política, conformada en este caso por el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente. Así, los “cabezas de lista” en el gabinete constituyeron la primera instancia de negociación y emanación de voluntad por parte del Presidente de la República. Vázquez no apostó a un diálogo con grupos extraparlamentarios del Frente Amplio, la llamada izquierda radical que es la que más cuestionamientos hace al primer año de gobierno frenteamplista.

La presencia de los líderes sectoriales en el gabinete tiende a asegurar la disciplina en un gobierno con mayoría parlamentaria y dificulta un viejo vicio de los sistemas políticos, ya sean pertenecientes a regímenes presidencialistas o parlamentarios: sustituir ministros como forma de descomprimir conflictos. Sin embargo, el esquema de funcionamiento no permite niveles de disidencia muy altos, ya que la sustitución de un ministro por discrepancias puede devenir en una crisis del gabinete ministerial, automáticamente trasladable al Poder Legislativo.

Vázquez, en su calidad de presidente electo, dejaba traslucir, a fines de febrero con su Consejo de Ministros designado, que el gabinete inicial sufriría modificaciones en el transcurso de su administración. En esos momentos, se cuestionaba el promedio de edad de los futuros ministros. La oposición, ya desde la campaña electoral, señaló la contradicción entre las edades de los principales candidatos de los sectores del EP-FA-NM y su proclamación constante de la renovación.

El 24 de febrero, Gargano, ya designado, daba a conocer los nombres de embajadores del próximo gobierno, acompañado de Vázquez, comenzando una primera secuencia de designaciones en este período de instalación. Así presentó a Francisco Bustillo en Argentina, Pedro Vaz en Brasil, Carlos Pita en Chile, Héctor Gros Espiell en Francia, Carlos Abín en Italia y FAO, José Ignacio Korzeniak en México, Alejandro Artucio en Naciones Unidas, Jorge Mazzarovich en Cuba, Carlos Gianelli en Estados Unidos, y Jerónimo Cardozo en Venezuela.

También se comunicaron los cargos estratégicos en la estructura interna del Ministerio de Relaciones Exteriores: el consejero José Luis Cancela en la Dirección General de Secretaría, Silvia Izquierdo en la Dirección General para Asuntos Técnico – Administrativos, el secretario de primera Bruno Faraone en la Dirección General para Asuntos Políticos, Gonzalo Rodríguez Gigena en la Dirección General para Asuntos Económicos Internacionales, Carlos Amorín en la Dirección General de Asuntos de Integración y MERCOSUR (en el momento subdirector de esa dependencia), Omar Mesa en la Dirección General para Asuntos Culturales, Diego Zorrilla en la Dirección General de Cooperación (continuando en el cargo), y Alvaro Portillo en la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación con los Uruguayos en el Exterior (el llamado departamento 20).

En la primera ronda de acuerdos ministeriales, el Presidente de la República Tabaré Vázquez recibió en el Edificio Libertad a sus ministros. Cada uno expuso sus prioridades y primeras medidas. Gargano llevó el tema del llamado Departamento 20: la creación de una dirección para atender los residentes uruguayos en el exterior. “un espacio dentro de la Cancillería en el que (el residente en el extranjero) podrá ir en forma directa para que el encargado de la sede diplomática haga funcionar los mecanismos de protección necesarios para nuestra gente”. Sobre el tema, recordó que el país tiene acuerdos de migración con España (de 1892 y 1992) que igualan la situación de los uruguayos con el tratamiento brindado a los españoles residentes en el Uruguay. El problema de los residentes uruguayos en España fue trabajado intensamente por el propio jerarca.³²

A pocos días de su asunción, el gobierno asestó el primer golpe a la oposición política, en especial al anterior gobierno. El 7 de marzo, resolvió el retorno al país de embajadores “designados por razones políticas”, según expresiones de Gargano. Así, el embajador en Portugal Marcelo Graniero, quien fuera secretario privado del expresidente Jorge Batlle, el embajador en Sudáfrica Nicolás Moreno y el representante permanente en Naciones Unidas Felipe Paolillo dejaron sus cargos. Gargano aclaró que el caso de Paolillo era diferente, al tratarse de un funcionario de la Cancillería del que se esperaba alguna función dentro del propio Ministerio. Sin embargo, el gobierno necesitaba su referente en Naciones Unidas.³³

En esos días Guillermo Pomi, economista asesor del Movimiento de Participación Popular (MPP), era designado embajador en Sudáfrica. Pomi había sido propuesto por su fuerza política para presidir el Banco de la República Oriental del Uruguay, puesto al que accediera un allegado al ministro de Economía Danilo Astori, Fernando Caloia. En tanto, el embajador en Egipto, César Ferrer, era designado como embajador en la República Popular China. Asimismo en el correr del año, el dirigente histórico del Partido Demócrata Cristiano, Mario Cayota sería confirmado como embajador en el Vaticano

En otro frente, los primeros días de marzo, Vázquez ratificaba la candidatura de Carlos Pérez del Castillo para la dirección general de la OMC, a pesar que Brasil mantenía la suya y expresaba, a través de su canciller Celso Amorín, la conveniencia de un candidato

³² La República, 8 de marzo de 2005.

³³ El País, 8 de marzo de 2005.

único del MERCOSUR. Vázquez explicó que, en su calidad de candidato a la presidencia, visitó Brasilia y ratificó la mencionada candidatura al presidente local Luis Inácio Lula Da Silva.

En el área estrictamente económica, los primeros días de mayo, el gobierno, a través de Astori, confirmó en sus cargos a Carlos Steneri al frente de la Representación Financiera del Uruguay en Estados Unidos, Juan Notaro como Director Ejecutivo Alterno por Uruguay, Paraguay y Bolivia en el BID, y a David Vogel como director ante el FMI. En los tres casos, se trata de designaciones de administraciones anteriores. El anuncio causó sorpresa en filas del partido de gobierno y satisfacción en la dirigencia del Partido Colorado.

Finalmente, sobre mediados de julio, se conocieron los nombres de los 31 representantes uruguayos ante las ocho comisiones binacionales que comparte Uruguay con Argentina y con Brasil, con reducción de remuneraciones y, en acuerdo con Argentina, de la cantidad de miembros de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande.³⁴ Mucho se cuestionó, desde la oposición, que el cese de los delegados uruguayos, en algunas comisiones, se concretara con antelación a la designación de los nuevos delegados. La demora de las designaciones suponía, según los cuestionadores, que el país no estuviera representado en foros bilaterales, desatendiendo intereses nacionales en materias tales como administración de la represa, administración de puentes binacionales, tráfico fluvial y marítimo, y fijación de volúmenes de pesca.³⁵

En materia de restricciones y ahorros presupuestales, el Poder Ejecutivo materializó tres instancias públicas referidas al Ministerio de Relaciones Exteriores. Sobre mediados de marzo, actuando en Consejo de Ministros, decretó la suspensión por el ejercicio 2005 de las misiones oficiales o comisiones de Servicio Exterior con fines de capacitación, tanto individual como grupal, que ocasionen gastos a cargo del Estado. El propio Poder Ejecutivo, actuando en acuerdo con el Ministro de Relaciones Exteriores o de Economía y Finanzas podrá exceptuar esa disposición para “cursos que por su importancia y aporte en la capacitación justifiquen, en un marco de restricción de gasto, los costos inherentes a su asistencia”.³⁶

En la reunión del Consejo de Ministros del 9 de junio, en la ciudad artiguense de Bella Unión, Tabaré Vázquez comunicó un plan de ahorro en el Estado, que en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores incluye: tope de gastos en el alquiler de viviendas para embajadores en el exterior con el objetivo de ahorrar US\$ 150 mil por mes; viajes en clase turista para funcionarios, ahorrándose US\$ 500 mil por año; creación de un registro de regalos personales que reciban las autoridades, con procedencia y motivo.³⁷

³⁴ Las Comisiones referidas son Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Comisión Administradora del Río Uruguay, Comisión Administradora del Río de la Plata, Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim, Comisión Hidrovía Paraná - Paraguay, Comisión para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, y Comisión de Límites y Caracterización de la Frontera Uruguay – Brasil.

³⁵ Carta del embajador Adolfo Castells Mendivil. Búsqueda, 7 de julio de 2005.

³⁶ El País, 19 de marzo de 2005.

³⁷ El País, 10 de junio de 2005.

A mediados de julio, Reynaldo Gargano ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes aseguró que el Poder Ejecutivo “adecuará” los salarios de los representantes uruguayos ante la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Comisión Administradora del Río Uruguay, Comisión Administradora del Río de la Plata y Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo. Agregó que, en particular, en Salto Grande, los sueldos más los viáticos pueden trepar a US\$ 7 u 8 mil.³⁸

III.2 Resistencias en la Cadena de Toma de Decisiones. Primer Eslabón: Presidente / Canciller

Si partimos de la afirmación, fundamentada en el Marco de Análisis, que la concurrencia de voluntades al interior del Poder Ejecutivo, entre Presidente de la República y Ministro de Relaciones Exteriores constituye la expresión principal y máxima de la política exterior de un Estado, cualquiera sea el régimen de gobierno que adopte, se puede mostrar que el primer año de la actual administración exhibió una fragmentación relacional entre las figuras nombradas. La cadena de toma de decisiones se ve interferida desde la cúpula jerárquica del presidente con variadas alteraciones a la línea principal de los órganos de expresión de las relaciones diplomáticas presidente – canciller. La interferencia operó mediante delegaciones de Vázquez a otros funcionarios del gobierno, incluyendo al equipo económico, lo que consolidó al interior de la administración una verdadera “diplomacia económica paralela”.³⁹

Las divergencias comenzaron a vislumbrarse, desde el propio nombramiento de Reynaldo Gargano, demorado hasta último momento, a pesar que futuros presidente y canciller provenían del mismo PS, así como con las primeras designaciones de Tabaré Vázquez a embajadores en destinos como Argentina y Francia, según trascendió, sin consulta a quien sería el futuro jefe de la diplomacia.

Gargano fue directamente dejado de lado en las tratativas con Estados Unidos descritas en II.3, donde aparecen como figuras alternativas el ministro Jorge Lepra y los embajadores uruguayos en Estados Unidos y Argentina, Carlos Gianelli y Francisco Bustillo, respectivamente. Además la voluntad política más fuerte en pos de la ratificación del tratado de inversiones es dada por el ministro de Economía Danilo Astori, en definitiva el responsable de las inversiones en el país. Asimismo, Vázquez en las negociaciones medulares con Argentina por la instalación de las plantas de celulosa activó otros canales en forma permanente, al punto de delegar a comienzos de 2006 la negociación al Secretario de la Presidencia Gonzalo Fernández, como se reseñó en II.2. Finalmente, cabe acotar que en setiembre, a la Asamblea General de la ONU, Vázquez concurre con el embajador uruguayo en Francia, Héctor Gros Espiell, otro de los diplomáticos de confianza del presidente.

³⁸ El Observador, 14 de julio de 2005.

³⁹ Expresión utilizada por Alberto van Klaveren en: "Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar". (1992).

En este clima, el embajador de España en Uruguay Fernando Valderrama solicitó una audiencia con el Presidente de la República Tabaré Vázquez sin la presencia del canciller uruguayo. Vázquez la concede, en esas condiciones, para el 27 de junio y recibe un mensaje, por medio de Valderrama, del presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero. Según el diplomático español, la ofensiva diplomática que ejerció Uruguay contra la política de inmigración que aplica España, y afectó a nacionales uruguayos, generó inquietud en el gobierno español, haciendo referencias a declaraciones de Gargano y a un pronunciamiento unánime de la Cámara de Representantes.

También cabe traer a este apartado la descripción de las instancias del voto uruguayo al candidato colombiano a la presidencia del BID, Luis Alberto Moreno, respaldado por Estados Unidos, de II.2. Gargano era partidario de votar al candidato brasileño José Sayad, pero Vázquez dio el visto bueno a Astori que, desde Washington, hizo operativa su voluntad de apoyo a Moreno.

La premisa del desentendimiento tiene su eclosión más visible el 1º de diciembre de 2005. Reynaldo Gargano llegó a presentar la renuncia a su cargo, molesto porque Tabaré Vázquez aceptó la propuesta de Néstor Kirchner para designar como Presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR al ex vicepresidente argentino Carlos “Chacho” Alvarez, en sustitución del expresidente argentino Eduardo Duhalde.

Kirchner y su colega brasileño Luis Inácio Lula Da Silva habían acordado en una reunión, en Puerto Iguazú, la designación de Alvarez. El canciller argentino Rafael Bielsa solicitó telefónicamente a Gargano el apoyo de Uruguay. Este le indicó que debía realizar las consultas pertinentes. Finalmente, Kirchner consiguió la adhesión uruguaya hablando directamente con Vázquez, vía telefónica. La molestia de Gargano no refería a la figura de Alvarez, sino al procedimiento.

El incidente se daba a menos de una semana de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, que comenzaba el 6 de diciembre en Montevideo, y el día de la renuncia pública a su banca en la Cámara de Representantes de Guillermo Chifflet (PS), después de votar mandatado, por segunda vez, por el Frente Amplio, el envío de un nuevo contingente de soldados uruguayos a la misión de paz en Haití.

La renuncia de Gargano fue evitada mediante gestiones de varios actores políticos como el ministro José Mujica y el propio Comité Ejecutivo Nacional del Partido Socialista. El órgano partidario envió una delegación encabezada por su Secretario General Eduardo Fernández, la diputada Daisy Tourné y la Secretaria General de la Intendencia Municipal de Montevideo Hyara Rodríguez. Con Vázquez dialogó el Secretario de la Presidencia Gonzalo Fernández (también afiliado al PS), quien habría incidido para que el primer mandatario no aceptara la renuncia. Tanto los protagonistas del incidente como los intermediarios tuvieron en cuenta la situación del PS y su posible debilitamiento en la interna del gobierno.

Mujica dijo haber hecho todo lo que estaba a su alcance para evitar la renuncia de Gargano a quien calificó de “pieza fundamental del tablero y de la política exterior, notoriamente independiente del gobierno”. Profundizó este concepto al decir que el canciller ha cumplido para llevar adelante una “política inteligente” de forma que se hayan

logrado, por ejemplo, buenas relaciones tanto con Estados Unidos como con Venezuela, con un presidente que viaja tanto a Europa como al norte de África, lo “que necesita un país chico como el nuestro”.⁴⁰

El PS había vivido, el 29 y 30 de octubre, una reñida interna en la elección de su secretario general, convirtiéndose en otro escenario de disputas entre Vázquez y Gargano. En el seno del Comité Central, Eduardo Fernández resultó electo por un voto (35 a 34), apoyado por dirigentes allegados a Vázquez como la Ministra de Defensa Nacional Azucena Berrutti, Gonzalo Fernández y el asesor presidencial Aldo Guerrini. La otra candidata era la senadora Mónica Xavier, respaldada por Gargano. El propio Reynaldo Gargano fue reelecto como Presidente del Partido Socialista sin oposición, aunque el mencionado cargo es de importancia más formal que política.

III.3 Resistencias en la Cadena de Toma de Decisiones. Segundo Eslabón: Canciller / Funcionarios de Cancillería

La cadena aludida también muestra flaquezas en la relación canciller – funcionarios de la estructura interna del Ministerio de Relaciones Exteriores / funcionarios del Servicio Exterior. Los nombramientos en las respectivas direcciones de Cancillería, las modificaciones en la normativa y la designación misma de funcionarios en misiones diplomáticas causaron serias resistencias. Sin embargo, aquí, designaciones y modificaciones muestran concordancia de voluntades, presidente – canciller.

Reynaldo Gargano, en su discurso de asunción como del 4 de marzo, se había comprometido a mantener contactos periódicos con los funcionarios, a los que reclamó lealtad. En esa oportunidad, consultado sobre temores de obstaculización de la política exterior contestó: “Yo no tengo miedo de nada, yo miro todo con mucho cuidado. Pido lealtad, porque es una norma cuando hay ejercicio del poder, el subordinado tiene que obedecer al superior”...También he dicho que vamos a respetar la condición que tiene el funcionario, dar garantías que no vamos a tomar represalias con nadie, sea del color que sea, absurdamente e injustamente. Vamos a respetar el ingreso por concurso y el ascenso por concurso”.⁴¹

Pero ya sobre mediados de marzo, la Asociación de Funcionarios de Carrera del Servicio Exterior del Uruguay (AFUSEU) cuestionaba, las designaciones de José Luis Cancela y Bruno Faraone por no contar con la trayectoria necesaria para esos cargos, sosteniendo que los nombramientos deberían formar parte de la cuota política, lo que obligaría a dejar congelada la carrera de esos jerarcas.

Las contradicciones de la cúpula de la Cancillería con lo pregonado históricamente por el partido en el gobierno y ratificado en las expresiones de asunción de Gargano comienzan a encadenarse cuando, el 11 de abril, la subsecretaria Belela Herrera confirmaba un

⁴⁰ Últimas Noticias, 5 de diciembre de 2005.

⁴¹ El País, 19 de marzo de 2005.

anuncio que días antes había verbalizado, al interior del ministerio, el Director General de Secretaría José Luis Cancela: el propósito del nuevo gobierno de duplicar los cargos de confianza en el Servicio Exterior. Decía Herrera "...nosotros en el Ministerio no tenemos muchas personas de confianza...tenemos todo el derecho de tener(la) en departamentos que hacen absolutamente a la confianza de nuestra fuerza política".⁴²

Según las normas vigentes, el Poder Ejecutivo estaba facultado para designar hasta cinco embajadores y cinco ministros consejeros (que podían quedar como encargados de embajadas) ajenos a los cuadros de los diplomáticos de carrera. Esto fue establecido por un decreto del 17 de diciembre de 2002 firmado por el presidente Jorge Batlle y el canciller Didier Opertti.⁴³ En el primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990) llegó a haber 19 cargos de confianza, cifra que se redujo a 17 (cinco embajadores y 12 ministros consejeros) en su segundo mandato (1995-2000).

Los argumentos del oficialismo tienen que ver con que, si bien ingresos y ascensos se logran por concurso, los actuales integrantes del Servicio Exterior obtuvieron sus cargos en el gobierno de facto o en las administraciones de gobierno de los partidos tradicionales. La mayoría de ellos no estaría, entonces, en sintonía con la nueva política exterior que impulsa el gobierno de la izquierda. No se objetaba la calidad profesional del Servicio Exterior (salvo excepciones como Marcelo Graniero y Nicolás Moreno) ni se desconocía la carrera funcional. Hasta el momento se habían anunciado 11 designaciones, cuatro de funcionarios de carrera Bustillo, Vaz, Gianelli y Ferrer, y siete de confianza política Pita, Gros Espiell, Cardozo, Abin, Artucio, Mazzarovich y Pomi. Como al frente de tres direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores fueron nombrados funcionarios de confianza, estaban pendientes del aumento de cupos Cayota y Korzeniak.

La noticia dio lugar a una declaración de rechazo de AFUSEU por lo que consideró una medida contraria a la carrera diplomática y la profesionalización del servicio, así como a las tendencias históricas que se venían generando a nivel nacional y de las cancillerías a nivel mundial.⁴⁴

Esta situación produjo cuestionamientos de dirigentes de toda la oposición. Iván Posadas del Partido Independiente pidió en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, el 13 de abril, la comparecencia de Gargano. Ante el pedido, se generaron fuertes cuestionamientos de la oposición afirmando la contradicción del gobierno por su discurso histórico favorable a los diplomáticos de carrera y el aumento de gastos, en momentos que se plantea reducirlos a nivel de toda la estructura estatal. La defensa del partido de gobierno estuvo a cargo de la diputada Silvana Charlone (Espacio 90) quien hizo referencia a la potestad constitucional de designar Jefes de Misión del artículo 168 numeral 12. A su vez, Rubén Martínez Huelmo (Espacio 609) afirmó no creer

⁴² Búsqueda, 14 de abril de 2005.

⁴³ La ley Nº 14206 de 1974 facultó al Poder Ejecutivo a ampliar o reducir el número de cargos de confianza.

⁴⁴ Fechada el 13 de abril y firmada por la Comisión Directiva: Dra. Inés Ubici (Presidente); Emb. Diego Zorrilla; Dr. Jorge Jure; Dr. Hugo Cayrús; Dr. Nelson Y. Chabén; Dr. Gustavo Vanerio; Emb. Juan J. Arteaga.

en la “abstracción de la neutralidad de los funcionarios de la Cancillería.”⁴⁵

Antes que Gargano concurriera a la Comisión de Asuntos Internacionales de diputados, el Poder Ejecutivo materializó el decreto que duplicó los cargos de particular confianza. El mismo, del 2 de mayo de 2005, explica que los decretos del gobierno anterior atendieron a “razones que se consideraron en su momento de oportunidad o conveniencia de acuerdo a las circunstancias existentes entonces”. Sin embargo “estima que en las actuales circunstancias es preciso modificar el régimen establecido”. Dicho texto, que lleva las firmas de Vázquez y Gargano, se basa en el 168-12 de la Constitución que expresa: “Los cargos de Embajadores y Ministros del Servicio Exterior serán considerados de particular confianza del Poder Ejecutivo, salvo que la ley dictada con el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara disponga lo contrario”.⁴⁶

La AFUSEU emitió una declaración en la que “Lamenta que no haya habido diálogo sobre este tema”, y que no se haya atendido su opinión. Agrega: “Esta decisión constituye un retroceso con relación a la práctica de profesionalización sostenida en los últimos años y a la tendencia internacional en la materia”. La gremial argumentó que se afectará “en forma negativa la inversión realizada por el país en materia de profesionalización del servicio exterior, la carrera funcional y las legítimas expectativas de los funcionarios diplomáticos, en especial los más jóvenes”. Explica que la normativa vigente estaba basada en la formación profesional, y en un régimen de ingreso y ascenso hasta la categoría de ministro consejero por concurso de oposición y méritos –evaluado por un tribunal integrado por docentes universitarios-.⁴⁷

El 6 de junio, José Luis Cancela anunciaba la puesta en marcha del “Sistema de Comisión de Destino”. Se trata de publicar anualmente los cargos vacantes en el Servicio Exterior para que los funcionarios de carrera se inscriban, certificando sus condiciones para el cargo, fundamentando su elección y esbozando una propuesta para desarrollar la misión. A partir de esta postulación, mediante formulario, los funcionarios se entrevistarán con una comisión de autoridades de la Cancillería para ampliar las razones de su elección. Esa comisión pondrá a disposición del Poder Ejecutivo una lista con los aspirantes.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo en la ley de presupuesto, ratifica su dirección al introducir una disposición que habilita a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores a sumar diez jefaturas de misiones diplomáticas a las veinte iniciales reservadas para cargos políticos. Hasta el momento sólo podían ser Jefes de Misión embajadores, ministros y ministros consejeros, la norma amplía a diez consejeros (cuartos en nivel jerárquico por encima de secretarios de primera, de segunda y de tercera) esa posibilidad. A su vez, las nuevas disposiciones de la ley de presupuesto fijan en 15 años el tope para permanecer en la categoría de embajador.

La situación se hizo pública con la concurrencia de Reynaldo Gargano a las comisiones integradas de Presupuesto y Hacienda. La oposición del Partido Nacional, cuyos

⁴⁵ Últimas Noticias, 16 de abril de 2005.

⁴⁶ El País, 4 de mayo de 2005; La República, 5 de mayo de 2005.

⁴⁷ La República, 5 de mayo de 2005; El País, 6 de mayo de 2005.

portavoces fueron Jorge Gandini y Daniel Peña, acusaron de intento de politización del Servicio Exterior. El canciller argumentó que el objetivo del gobierno es profesionalizar la carrera diplomática y, en ese sentido, el presupuesto establece que para llegar a consejero hay que ser profesional universitario.

El 12 de octubre, los funcionarios diplomáticos de carrera manifestaron que el proyecto tendrá un impacto negativo sobre la profesionalización del Servicio Exterior, ya que varios cargos serán eliminados del escalafón, además de aumentar la discrecionalidad en los nombramientos. “Esta posición se aparta de la tendencia existente en las cancillerías más respetadas del mundo y de los principios defendidos desde la creación de la Asociación...”, explicó un comunicado. Se señala además que el presupuesto elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas deja a los funcionarios que cumplen tareas en Montevideo como únicos excluidos en la prima por rendimiento en el Ministerio de Relaciones Exteriores. La AFUSEU reclamó, en momentos que se votaba el presupuesto, el retiro de las normas estatutarias de la ley, la reducción de los criterios discrecionales dentro de la carrera diplomática, y la inclusión de prima por rendimiento en los escalafones M y R⁴⁸ del Servicio Exterior.⁴⁹

Fuera de estos entredichos, surgió el alejamiento de un referente del Ministerio de Relaciones Exteriores, en temas de comercio internacional para administraciones de gobierno anteriores. Sobre fines de noviembre, trascendió que el embajador Carlos Pérez del Castillo, ex candidato a Director General de la OMC, pidió licencia sin goce de sueldo en la Cancillería, tras haber declinado encabezar el grupo de trabajo con miras a la cumbre de la propia Organización en Hong Kong. Si bien el funcionario adujo motivos familiares, la falta de un apoyo decidido a su candidatura por parte del gobierno volvió a poner a Gargano bajo la acusación de alineamiento excesivo con el Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil.

⁴⁸ El escalafón M corresponde al Servicio Exterior propiamente dicho. El R agrupa a funcionarios del Servicio Exterior que, al no haber alcanzado la categoría de Ministros Consejeros antes de los 60 años de edad, pasan a cumplir funciones en Montevideo, sin posibilidad que se les otorgue destino en el exterior.

⁴⁹ Últimas Noticias, 13 de octubre de 2005.

CONCLUSIONES

El análisis de la política exterior de este primer año de gobierno debe contextualizarse en el significado del acceso al mismo del EP-FA-NM. Este acceso supuso, como toda estrategia de llegada, promesas electorales, tanto de la fuerza política –escritas y documentadas-, como de su candidato Tabaré Vázquez, en la campaña. Sin embargo a este conjunto objetivo de promesas, debe sumarse las que responden a ideas históricas de la izquierda nacional y las alimentadas por sus posturas opositoras tras los últimos veinte años de gobiernos democráticos. Las promesas cobran una magnitud diferente cuando un partido político accede al gobierno con mayorías parlamentarias.

La **inserción internacional** del Uruguay no generaba fuertes discrepancias en el sistema político. El MERCOSUR era la apuesta fuerte, pero entendido como plataforma de salida política y comercial del país al mundo. La devaluación brasileña inconsulta, de enero de 1999, y su consecuente reflejo en la competitividad argentina y uruguaya frente a la potencia subregional, precipitaron una crisis económica sin precedentes. Los debates sobre el destino del Uruguay en el MERCOSUR comenzaron a dividir aguas entre los partidos políticos uruguayos.

La coalición de izquierda alentó, desde 2003 con la asunción de Néstor Kirchner, la opción estratégica del MERCOSUR, profundizada por una afinidad ideológica que también abarcaba al gobierno de Luis Inácio Lula Da Silva. Pero el gobierno de Jorge Batlle deja firmado, como legado, en un contexto de estrechas relaciones bilaterales con Estados Unidos, el Tratado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América Relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

Las ideas y estrategias de inserción internacional del país son jaqueadas desde la región. En condiciones muy distintas y con gobiernos de signos ideológicos tan opuestos, las administraciones de Batlle y de Vázquez sufren el desequilibrio regional de los socios del MERCOSUR, un factor externo que limita las opciones nacionales.

En el espacio geográfico e ideológico que el canciller Reynaldo Gargano denominó “arco virtuoso”, el gobierno comienza su gestión impulsando acuerdos con los socios del MERCOSUR, con Cuba con la que se reanudan relaciones diplomáticas y se la intenta asociar al bloque, y con Venezuela, sin duda el socio que más beneficios adicionó al Uruguay en 2005. No obstante, cuando Vázquez, en ejercicio de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, propicie la incorporación de Venezuela como miembro pleno del bloque, basará su fundamentación en equilibrios regionales de poder, en clara alusión a los deficitarios liderazgos de Argentina, y sobre todo de Brasil. En el marco de la integración política, definitivamente, el gobierno uruguayo se pondrá a trabajar en el proyecto de constitución del Parlamento regional, pero los propios conflictos entre los países del bloque congelarán su concreción.

Los desentendimientos con los socios mayores del MERCOSUR tienen su primer episodio con las candidaturas a las elecciones a la Dirección General de la OMC y a la Presidencia del BID. El apoyo tardío de Brasil, luego de presentar su propio candidato -Luiz Felipe de Seixas Correa-, a Carlos Pérez del Castillo en la OMC, recibe una respuesta en la votación de Uruguay al colombiano Luis Alberto Moreno en el BID, en desmedro del

candidato brasileño Joao Sayad. El apoyo a Moreno es una clara apuesta del ministro de Economía Danilo Astori y un mensaje amigable a Estados Unidos quien respaldó fuertemente al colombiano.

Pero sin duda, el diferendo más grave de este período lo constituyó el intento de boicot del gobierno argentino a la instalación de las plantas de celulosa en Fray Bentos. El gobierno uruguayo se encontró desconcertado ante una contraparte que reflató un tema consensuado y se manifestó con multiplicidad de actores, todos ellos en mayor o menor medida legitimados por Kirchner, que plantean objetivos tan distintos como el monitoreo a la posible contaminación del Río Uruguay o la directa relocalización de las plantas. La respuesta de Vázquez pasó por negociar activando canales ajenos a la Cancillería y buscar apoyos o meditaciones en ámbitos multilaterales comunes con Argentina: MERCOSUR y OEA.

Cabe, en estas reflexiones, destacar la firme respuesta de Vázquez, en la Cumbre de diciembre, como presidente Pro Tempore saliente del MERCOSUR, a negociaciones, acuerdos y juegos bilaterales de Argentina y Brasil. Reclamó vigencia y multilateralidad en el funcionamiento del proceso de integración.

En materia de inserción, lo inédito para este primer gobierno de izquierda fue el lugar asignado a las relaciones bilaterales con Estados Unidos. El término bilateral adquiere un importante significado ya que en materia de integración continental, Uruguay quedó alineado al “arco virtuoso” en las negativas de avanzar en el ALCA. Por otra parte, la profundización de las relaciones bilaterales abarcó sólo el ámbito económico, tanto en el tema de las inversiones, donde se ratificó el tratado respectivo, como en el intento de ampliar las exportaciones nacionales. El acercamiento responde a una ponderación, tanto al acceso a mercados externos como a nuevas fuentes de inversión, y en esta dirección se actuó con similares objetivos y mecanismos con países como México, India, China y de la Unión Europea.

A la interna del gobierno y del partido de gobierno, mientras el equipo económico y Vázquez apoyaron la ratificación del tratado de inversiones, Gargano criticó, más de una vez, la política exterior de Estados Unidos, constituyéndose en el principal opositor al tratado en el gabinete ministerial. La situación tendió a descomprimirse cuando tanto Astori como Gargano se mostraron de acuerdo con la posición de Vázquez de renegociar los términos del documento original para luego someterlo a aprobación parlamentaria. Sin embargo quedó claro que en la desavenencia presidente / canciller, Vázquez optó por activar el relacionamiento con Estados Unidos por delegación directa: el ministro de Industria Jorge Lepra, el embajador en Washington Carlos Gianelli e incluso el vicepresidente Rodolfo Nin Novoa.

Como tema previo a las opiniones sobre los desentendimientos en la cadena de **toma de decisiones** cabe señalar que las críticas al promedio de edad de los ministros designados, tema de menor importancia en este análisis, tienen una explicación y una justificación. Los “cabeza de lista” pertenecen, en la mayoría de los casos, a sectores, movimientos o partidos políticos con larga trayectoria en la vida nacional, al punto de estar presentes en las instancias fundacionales del Frente Amplio, entre 1970 y 1973. Esto revela su vigencia en los órganos de conducción sectoriales o de la coalición de izquierda toda.

En cuanto al período de instalación del gobierno, se advierte que respecto a la estructura interna del Ministerio de Relaciones Exteriores operó la voluntad de rodear a las jerarquías de funcionarios de confianza política, pero provenientes de los cuadros de la propia Cancillería. Las excepciones la constituyeron las ratificaciones de Carlos Amorín y Diego Zorrilla. La gran innovación fue la creación del Departamento 20, Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación con los Uruguayos en el Exterior, como nexo institucional con los uruguayos radicados en el extranjero.

Con relación a las designaciones en el Servicio Exterior se advierte, sin duda, una contradicción entre el contenido de las bases programáticas y el discurso histórico de la izquierda, en cuanto a respetar profesionalización y carrera funcional, con designaciones de personas no pertenecientes a la Cancillería. Esta acción se ve agravada tanto con el decreto como con la ley de presupuesto que facultan al Poder Ejecutivo a aumentar los cargos de confianza en las jefaturas de misiones diplomáticas. No se debe olvidar que el propio gobierno cesó en sus cargos a Marcelo Graniero, Nicolás Moreno y Felipe Paolillo por haber sido designados por afinidades políticas. Por último, la ratificación en sus cargos por parte de Astori de los funcionarios al frente de la Representación Financiera en Estados Unidos, el BID y el FMI, con independencia de criterio, causó desacuerdos al interior del Frente Amplio.

Los desentendimientos Presidente de la República de la República / Ministro de Relaciones Exteriores resultan útiles analizarlos desde los continuos explicados por Roberto Russell, unidad-fragmentación y centralización-descentralización, a los que nos referimos en el Marco de Análisis. Evidentemente, la descentralización por la que opta Vázquez termina haciendo padecer a la política exterior uruguaya de fragmentación. La fragmentación opera tanto por problemas de forma, delegaciones directas e inconsultas, como de fondo, posturas contrapuestas dentro del gobierno, siempre laudadas por el propio presidente.

Gargano realizó manifestaciones abiertamente contradictorias con manifestaciones de otros miembros del gobierno, incluido el propio Vázquez. Vázquez avanzó con sus estrategias propias en relaciones exteriores no recurriendo a la Cancillería como secretaría de Estado especializada, pero apelando a interlocutores y figuras de confianza, tanto dentro de su estructura interna como de su Servicio Exterior. De la misma manera, recurrió en variados temas, pero especialmente en los que hacen a la inserción internacional del país, a funcionarios de otras reparticiones del Estado.

Actores como Lepra, Gianelli, el embajador en Buenos Aires Francisco Bustillo y el Secretario de la Presidencia Gonzalo Fernández fueron adquiriendo protagonismo a partir de una delegación directa del presidente. A su vez, el fuerte peso de la diplomacia económica paralela elevó a actor clave en política exterior a Danilo Astori quien tampoco mostró una tendencia grande al diálogo a nivel de gabinete, lo que se reflejó en entredichos en los ámbitos del propio gabinete, legislativos y de liderazgos sectoriales.

En lo sustancial, Vázquez y Astori han llevado a la concreción ideas más pragmáticas, partiendo de la base que Uruguay debe explorar todos los escenarios y mercados posibles. Esto se traduce en buenas relaciones con sus socios regionales y en tendido de puentes para colocar productos y conseguir inversores en varios frentes, inclusive el

estadounidense. Gargano apareció más influenciado por una política exterior brasileña en cuanto al MERCOSUR como plataforma nacional exclusiva de lanzamiento y como bloque liderado por el tradicional socio mayor.

Por último, las desavenencias entre Gargano y los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores tienen su eje tanto en las designaciones a destinos diplomáticos como en las alteraciones en la carrera funcional. La acción de Vázquez y Gargano se dirigió a aumentar los cargos de confianza en las jefaturas de misión. Esto causó resistencias canalizadas por la AFUSEU y soportadas directamente por Gargano, a pesar que la decisión es imputable al Poder Ejecutivo, en su totalidad.

Aunque la relación Poder Ejecutivo / Poder Legislativo no es tema de esta investigación, cabe concluir algunas precisiones. Las mayorías parlamentarias no generaron, por sí solas, caminos de entendimiento político para que primara la voluntad del Poder Ejecutivo. Así, Vázquez desarrolló una estrategia que se basó en consensuar, convencer y llegado el caso exigir a las fuerzas políticas con representación parlamentaria del propio Frente Amplio la alineación con sus posturas, apelando al trato directo con los ministros – líderes sectoriales.

Los consensos y disensos a nivel del partido de gobierno trascendieron largamente enfrentamientos entre supuestos sectores moderados con supuestos sectores radicales. No se debe olvidar que hay siete grupos políticos representados en las Cámaras y seis en el Consejo de Ministros y que, aún dentro de esos grupos, no siempre hay posiciones uniformes. En el tratado de inversiones aparecieron alineados en un frente Astori, Lepra y Nin Novoa, y, en el otro Gargano y el ministro de Ganadería y Agricultura José Mujica. En el tema del subsidio norteamericano al arroz, aparecieron alineados Lepra y Mujica, y en el otro frente Gargano. No se trató entonces de arbitrar entre dos bloques, sino de un diagnóstico de los disensos para buscar entendimientos.

El sector más votado del Frente Amplio, el MPP, apareció en temas de política exterior como conjunto disciplinado del gobierno, asumiendo la defensa de la operación Unitas y los dos envíos de efectivos militares a las misiones de paz de Naciones Unidas en Haití, y planteando la necesidad de no exhibir grietas en el gobierno. Esto último quedó claro cuando el MPP cuestionó públicamente el reclamo de la Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, Secretaria General del Partido Comunista, por el segundo envío a Haití. Sin embargo, fue el MPP quien abrió la discusión del tratado de inversiones con Estados Unidos y parte de las modificaciones que sufrió tienen que ver con su aporte.

En definitiva, el Presidente de la República Tabaré Vázquez intentó, en el primer año de su gobierno, llevar a cabo una política exterior pragmática, matizada esporádicamente con concepciones ideológicas, y activando, en instancias decisivas, canales y actores no tradicionales. Esto último significó recurrir directamente al Servicio Exterior relativizando la regular mediación del Ministro de Relaciones Exteriores Reynaldo Gargano, y encomendar a otros ministros y funcionarios de la administración tareas propias de o coordinadas por la Cancillería.

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson

Las Dimensiones Político – Partidarias en las Relaciones Exteriores de Uruguay. Montevideo. Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Serie Documentos de Trabajo N° 45. 1999.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson

"Marco Teórico". En: Ruptura de Consensos en la Política Exterior Uruguay durante el Tormentoso 2002. Montevideo Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Serie Documentos de Trabajo N° 62. 2003. p 3-12.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson

La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2004. Montevideo. Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Serie Documentos de Trabajo N° 66. 2005.⁵⁰

FERRO CLÉRICO, Lilia, Wilson FERNÁNDEZ LUZURIAGA y Diego HERNÁNDEZ NILSON

"Estrategia y Desarrollo de la Inserción Internacional de Uruguay a partir de Marzo de 2005". En Revista Uruguay de Ciencia Política. Montevideo. Instituto de Ciencia Política. Año 2006. (En prensa).

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

Diccionario de la Lengua Española. Tomos I y II. 21ª ed. Madrid. Espasa Calpe. 1995.

RUSSELL, Roberto

"Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas". En: Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. R. Russell y otros. Buenos Aires. Programa RIAL. 1990. p. 255-274.

TOMASSINI, Luciano

"Organizaciones y Procesos Gubernamentales" En: Estado Gobernabilidad y Desarrollo. Washington. BID. Serie Monografías N° 9. 1993. p. 53-63

VAN KLAVEREN, Alberto

"Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar". En: Revista de Estudios Internacionales N° 98. Santiago. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 1992. p. 169-216.

⁵⁰ Publicado también en La Onda Digital N° 225 (publicación digital). Montevideo. 2005.

Artículos de Análisis u Opinión en Prensa

ARREGUI, Miguel

- “La Cultura Dominante”. El Observador, 8 de octubre de 2005.

BOTINELLI, Oscar

- “Lo que Deja la Tormenta”. El Observador, 4 de setiembre de 2005

CASTELLS MENDIVIL, Adolfo

- Carta en Búsqueda, 7 de julio de 2005.

FERRO, Lilia

- “La Estrategia de Uruguay”. Revista Dosmil30, 19 de agosto de 2005.

GONZÁLEZ, Luis Eduardo

- “Diferencias Ideológicas dentro del FA Son Más Complejas que desde fuera”. Entrevista en Suplemento Economía & Mercado, El País, 10 de febrero de 2005.

ISRAEL, Sergio

- “¿Itamaraty en el Palacio Santos?”. Brecha, 9 de diciembre de 2005.

LANZA, Edison

- “Acuerdo para el Parlamento del MERCOSUR: Tendrá Sede en Montevideo, el Sufragio Será Universal y la Representación Política Ponderada”. Búsqueda, 22 de setiembre de 2005.
- “Apoyado por un Grupo de Embajadores y el Ministro Lepra, Vázquez despliega una Política Exterior Pragmática y Alejada de lo Ideológico”. Búsqueda, 24 de noviembre de 2005.

SANGUINETTI, Julio María

- “Los Hechos son los Hechos”. El País, 21 de mayo de 2006.

{s.n.}

- “El Tortuoso Camino de las Inversiones más Grandes de la Historia”. El Observador, 20 de diciembre de 2005.

Artículos Prensa

En II.1:

- La República, 1º de marzo de 2005.
- Búsqueda, 3 de marzo de 2005.
- El País, 16 de marzo de 2005.
- El País, 22 de marzo de 2005; Ultimas Noticias, 22 de marzo de 2005; El Observador, 22 de marzo de 2005.
- La República, 1º de abril de 2005; Ultimas Noticias, 1º de abril de 2005; El País, 1º de abril de 2005.
- El Observador, 16 de octubre de 2005; La República, 20 de octubre de 2005; El País, 15 de noviembre de 2005; El País, 17 de noviembre de 2005; Ultimas Noticias, 17 de noviembre de 2005; Crónicas Económicas, 18 de noviembre de 2005.
- La República, 3 de diciembre de 2005; Ultimas Noticias, 10 de diciembre de 2005; El Observador, 10 de diciembre de 2005.

En II.2

- “Acuerdo para el Parlamento del MERCOSUR: Tendrá Sede en Montevideo, el Sufragio Será Universal y la Representación Política Ponderada”. Edison Lanza. Búsqueda, 22 de setiembre de 2005.
- Entrevista a Danilo Astori. El País, 28 de julio de 2005.
- El País, 27 de julio de 2005; El Observador, 27 de julio de 2005; El País, 28 de julio de 2005; Crónicas Económicas, 29 de julio de 2005; El País, 30 de julio de 2005; La República, 26 de noviembre de 2005.
- “El Tortuoso Camino de las Inversiones más Grandes de la Historia”. El Observador, 20 de diciembre de 2005.
- “Los Hechos son los Hechos”. Julio María Sanguinetti. El País, 21 de mayo de 2006.

En II.3

- El Observador, 29 de abril de 2005.
- “Apoyado por un Grupo de Embajadores y el Ministro Lepra, Vázquez despliega una Política Exterior Pragmática y Alejada de lo Ideológico”. Edison Lanza. Búsqueda, 24 de noviembre de 2005.

En III.1

- La República, 8 de marzo de 2005.
- El País, 8 de marzo de 2005.
- El Observador, 19 de febrero de 2005; Ultimas Noticias, 25 de febrero de 2005; La República, 25 de febrero de 2005; Ultimas Noticias, 4 de marzo de 2005; La República, 5 de marzo de 2005; El País, 8 de marzo de 2005; La República, 8 de marzo de 2005; Búsqueda, 10 de marzo de 2005; Crónicas Económicas, 11 de marzo de 2005; Crónicas Económicas, 6 de mayo de 2005; La República, 19 de junio de 2005.
- El País, 19 de marzo de 2005.
- El País, 10 de junio de 2005.
- El Observador, 14 de julio de 2005.

En III.2

- Ultimas Noticias, 5 de diciembre de 2005.
- Ultimas Noticias, 25 de junio de 2005; El País, 28 de junio de 2005. Carta de Adolfo Castells Mendivil. Búsqueda, 7 de julio de 2005; Ultimas Noticias, 5 de diciembre de 2005; Búsqueda, 8 de diciembre de 2005.

En III.3

- Ultimas Noticias, 16 de abril de 2005.
- El País, 12 de abril de 2005; El Observador, 12 de abril de 2005; Búsqueda, 14 de abril de 2005; La República, 14 de abril de 2005; El Observador, 14 de abril de 2005; Brecha, 15 de abril de 2005; Ultimas Noticias, 16 de abril de 2005.
- El País, 4 de mayo de 2005; La República, 5 de mayo de 2005.
- La República, 5 de mayo de 2005; El País, 6 de mayo de 2005.
- El Observador, 7 de junio de 2005; La República, 7 de junio de 2005.
- Ultimas Noticias, 13 de octubre de 2005.
- El País, 28 de setiembre 2005; Ultimas Noticias, 28 de setiembre de 2005; Ultimas Noticias, 13 de octubre de 2005.
- La República, 26 de noviembre de 2005.

Documentos

Asociación de Funcionarios de Carrera del Servicio Exterior del Uruguay (AFUSEU).
Comunicado del 13 de abril de 2005.

Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría.
“El Gobierno del Cambio. Dr. Tabaré Vázquez. La Transición Responsable”. Julio / Octubre
2004.

“Discurso Inaugural de la Cumbres de Presidentes del MERCOSUR.” Diciembre, 2005. En:
[http://www.presidencia.gub.uy/ Web/noticias/2005/12/20051220901.htm](http://www.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2005/12/20051220901.htm)

“Memoria Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores”. 2005. En:
[http://www.presidencia.gub.uy/ Web/MEM_2005/MRREE_2005.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/Web/MEM_2005/MRREE_2005.pdf)

“Palabras del Presidente de la República Tabaré Vázquez durante la Cumbre de Jefes de
Estado del MERCOSUR en Asunción”. Junio, 2005. En:
[http://www.presidencia.gub.uy/ Web/noticias/2005/06/2005062007.htm](http://www.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2005/06/2005062007.htm)

“Principales Orientaciones de la Conducción Económica del Gobierno Electo”. 2005. En:
<http://www.ps.org.uy/noticias1356.htm>

Normativa

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967.

Ley N° 14206 de 1974.

Otros Recursos

Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay - República Oriental del Uruguay.
Página institucional <http://www.mrree.gub.uy>

Oficina Nacional del Servicio Civil - República Oriental del Uruguay.
Guía Oficial de Autoridades <http://www.onsc.gub.uy/Guia/GuiaIndex.htm>

Partido Socialista del Uruguay.
Página institucional <http://www.ps.org.uy>

Poder Legislativo - República Oriental del Uruguay.
Página institucional <http://www.parlamento.gub.uy>

Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
Página institucional <http://www.presidencia.gub.uy>

Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR).
Archivo del Material de Prensa "La Política Exterior Uruguayana".

Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR).
Banco de Datos "Comportamiento de los Actores No Gubernamentales frente al MERCOSUR".

Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR).
Observatorio de Política Exterior Uruguayana.