

Serie

Documentos de Trabajo

**EL PRESIDENTE ELECTO EN LA TRANSICIÓN, TRAZOS DE
LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE JOSÉ MUJICA**

Wilson Fernández Luzuriaga

**Unidad Multidisciplinaria
Facultad de Ciencias Sociales
Serie Documentos de Trabajo N° 78
Abril, 2010
ISSN 1688-5074**



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
Facultad de Ciencias Sociales
Unidad Multidisciplinaria**

**Constituyente 1502 Piso 4
Montevideo – Uruguay
Teléfono 4136400**

| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| I. La Propuesta Preelectoral del Frente Amplio | 5 |
| II. La Instalación del Gobierno | 13 |
| II.1. Resultados de la Elección y Composición del Parlamento | 13 |
| II.2. El Nuevo Consejo de Ministros y la Interna del Frente Amplio | 14 |
| II.3. El Ministerio de Relaciones Exteriores | 19 |
| II.4. El Presidente Electo y los Partidos Políticos de la Oposición | 22 |
| III. Manifestaciones y Acciones del Presidente Electo | 24 |
| III.1. El Breve Discurso de Celebración | 24 |
| III.2. Los Destinatarios | 24 |
| - Sistema Internacional: Estabilidad para el Inversor | 24 |
| - Organismos Internacionales de Crédito: Fondos para Infraestructura | 26 |
| - MERCOSUR y Patria Grande Progresistas | 27 |
| - Argentina: Solucionar el Conflicto y Revitalizar la Integración Física | 28 |
| - Brasil: la Identificación con un Modelo | 32 |
| - Otros Países de la Patria Grande: Paraguay, Venezuela, Bolivia y Chile | 33 |
| - Estados Unidos de América: ¿Búsqueda de Consenso? | 34 |
| - Escenario Nacional: Otra Vez Infraestructura | 34 |
| IV. El Discurso de Asunción | 35 |
| V. Reflexiones Finales | 37 |
| Bibliografía | 49 |

Constituyente 1502 Piso 4
Montevideo – Uruguay
Teléfono 4136400

INTRODUCCIÓN

Este Documento de Trabajo se ubica, dentro de las tareas encaradas por el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (PEI), y está inscripto en dos ejes complementarios de investigación: "Políticas Exteriores Subregionales" y "Los Partidos Políticos y la Política Exterior Nacional". El objetivo de esta investigación radica en analizar el período de transición, preparación e instalación del gobierno que asumió el 1º de marzo de 2010 en Uruguay, en materia de política exterior, a través de la figura del presidente electo, José Alberto Mujica Cordano.

Con vistas a la asunción de Jorge Batlle, el 1º de marzo del año 2000, este autor publicó una investigación similar. Cabe reiterar los conceptos sobre la utilidad de un trabajo de estas características: constituir un punto de partida para analizar y comprender la política exterior del Uruguay en el período de gobierno a iniciarse, a partir del estudio de programas de gobierno político-partidarios y de acciones concretas comprendidas en una etapa de diseño de esa futura política pública.¹

La asunción de Tabaré Vázquez fue estudiada por tres docentes del PEI, mediante una metodología diferente, en un trabajo que abarcó la plataforma preelectoral del entonces Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría, el período de transición e instalación del primer gobierno de izquierda en Uruguay, y la política exterior de los primeros años de la administración.² A partir de esa investigación y de la publicación de un artículo en la Revista Uruguaya de Ciencia Política, en el PEI se siguió trabajando sobre este período de gobierno 2005–2010, publicándose varios trabajos, muchos de ellos referenciados en este Documento.

La estructura del trabajo, en una primera instancia, analiza la plataforma preelectoral del Frente Amplio, en materia de política exterior. La propuesta del progresismo a la ciudadanía es estimada como elemento fundamental para entender como se procesan las conversaciones, negociaciones e, inclusive, designaciones a nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores, y del Consejo de Ministros, en general. Cabe indicar

¹ FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2000) *El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior*.

² FERRO CLÉRICO, Lilia, Wilson FERNÁNDEZ LUZURIAGA y Diego HERNÁNDEZ NILSON. "Estrategia y Desarrollo de la Inserción Internacional de Uruguay a partir de Marzo de 2000". 2006.

que el estudio del período de gobierno que se inicia el 1º de marzo de 2010 fue precedido de un primer trabajo de descripción y somera comparación de las propuestas preelectorales que los partidos políticos uruguayos, que obtuvieran representación parlamentaria, presentaron a la ciudadanía para las elecciones de 2009, en el ámbito de relaciones exteriores.³ Esta es una tarea que el PEI ha asumido desde las elecciones de 1984. Sin embargo, la definición de las variables de abordaje de las plataformas, se concreta desde las elecciones de 1994, cuando el país ya había ingresado al proceso de integración MERCOSUR, generando un cambio cualitativo en materia de inserción internacional. En definitiva, las variables estudiadas y expuestas en este documento son: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción internacional del Uruguay en el Sistema Internacional; política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior.

En una segunda instancia, se describen aspectos sobre la instalación del gobierno. Esto incluye: los resultados de las elecciones nacionales celebradas en octubre y noviembre de 2009 como primordial referencia al factor sistema político; la conformación del Consejo de Ministros; el proyecto de relacionamiento entre el gobierno y el partido de gobierno para el período 2010–2015; los primeros anuncios sobre continuidades y cambios en la estructura interna del Ministerio de Relaciones Exteriores y en su Servicio Exterior, y los diálogos y negociaciones entre el gobierno electo y los partidos políticos opositores.

En una tercera instancia, se ingresa en la descripción y el análisis de las manifestaciones y acciones concretas de José Mujica, en el período que abarca desde la noche de su triunfo en segunda vuelta electoral, el 29 de noviembre de 2009, hasta las ceremonias de asunción del 1º de marzo de 2010, incluyendo su discurso ante la Asamblea General del Poder Legislativo. Para esta tarea, se clasificaron las manifestaciones y acciones por país, región o actor internacional destinatario de los mensajes respectivos.

En una cuarta instancia, netamente analítica, se extraen conclusiones sobre la plataforma frenteamplista y, fundamentalmente, se reflexiona sobre los factores o variables de política exterior que el presidente electo afecta con sus mensajes.⁴ En este trabajo, se

³ FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2009) *La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2009*.

⁴ Para este trabajo, los términos factor y variable son utilizados como sinónimos, siguiendo la propuesta teórico-metodológica de Alberto van Klaveren en su artículo “Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar”. El internacionalista chileno explica el alcance de esta afirmación en las páginas 175 a 184.

utiliza la clásica división que los agrupa en internos y externos. Entre los factores internos, se atenderán el sistema político nacional; la estrategia de desarrollo nacional; los recursos o capacidades estatales, y las variables étnicas, históricas y culturales. Entre los externos, además del factor Sistema Internacional, se atenderá el factor política de poder. La elección de los factores es una propuesta teórica y metodológica personal, aplicada en proyectos de investigación desde 1995 y que considera a los seis mencionados necesarios y suficientes para explicar comportamientos de actores gubernamentales y no gubernamentales en materia de política exterior.

Al igual que en el proyecto de investigación referente a la transición, en el año 2000, cabe reiterar una advertencia teórica y metodológica. Este trabajo aborda lógicas propias de comportamientos político-partidarios y lógicas propias de comportamientos de un jefe de Estado y gobierno. En otras palabras, José Mujica, si bien no deja de ser un dirigente político que interactúa con otros dirigentes políticos y gobernantes, durante todo el período estudiado, materializa manifestaciones y “formaliza” decisiones que avanzan hacia el diseño de la futura política exterior del país. Finalmente, cabe precisar que, en el Documento de Trabajo, se recogen algunas pocas manifestaciones de otros actores, en especial del Ministro de Relaciones Exteriores designado Luis Almagro, sólo a modo de apuntalar las definiciones de Mujica.

Wilson Fernández Luzuriaga
Abril, 2010

I. LA PROPUESTA PREELECTORAL DEL FRENTE AMPLIO

Este apartado contiene un análisis de la propuesta preelectoral 2009 del Frente Amplio (FA), en temas referidos a la política exterior nacional. Como se adelantara en la Introducción, las variables estudiadas y expuestas en este documento fueron definidas en el PEI, desde el análisis de las plataformas presentadas en la elección de 1994, con Uruguay como Estado parte del MERCOSUR. A saber: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción internacional del Uruguay en el Sistema Internacional; política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional; aspectos institucionales de la política exterior.

El programa de gobierno, completo y articulado, emanó del documento “V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini”, celebrado el 13 y 14 de diciembre de 2008, en una redacción estructurada en base a seis grandes secciones: Introducción; Uruguay Productivo e Innovador; Uruguay Social por más Justicia y Equidad; Uruguay Cultural; Uruguay Democrático, y Uruguay Integrado.

La “Introducción” es, en realidad, un relato de los logros del primer gobierno del FA (2005-2010). Con relación a los logros específicos en política exterior, el apartado destaca: la reanudación de relaciones diplomáticas con Cuba; los acercamientos a Palestina y a la República Saharaui; el retorno a contactos fluidos con los demás socios del MERCOSUR y la promoción del ingreso al bloque de Venezuela; las políticas de relacionamiento con los uruguayos residentes en el exterior; la reafirmación de principios de una política exterior independiente, soberana y de paz.

El FA, como en 2004, vuelve a titular la propuesta sobre política exterior “Uruguay Integrado”, con veintitrés páginas en un desarrollo detallado. La estructura se resuelve en seis grandes temas: 1. Principios de la Política Internacional; 2. Aspectos Políticos Comerciales; 3. Los Procesos de Integración Regional: la UNASUR; 4. Uruguayos en el Exterior; 5. Cooperación Internacional; 6. Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, la política exterior tiene otro apartado particular en “Uruguay Productivo e Innovador”, en el que se dedica una sección, la 1.2, para encarar la “Inserción Internacional” del país, en dos páginas, aunque el tema no está ausente en “Uruguay Integrado”. Hay otras propuestas sobre política exterior en otras secciones. En general se indicará su ubicación dentro de la propuesta preelectoral global.

Las **ideas básicas y principios rectores** son calificados por la coalición de izquierda como “un aspecto clave e inalienable de su proyecto alternativo, democrático, participativo, progresista, nacional y popular.” (Frente Amplio 2009: 143). Paso seguido, se aboga por la configuración de una política nacional o de Estado, respaldada en grandes consensos partidarios y sociales, mantenida con cierto grado de continuidad en distintos períodos de gobierno, e indispensable para encarar, con flexibilidad, la política a desarrollar.

La enumeración del FA, en esta variable, comprende: “principios rectores” y “pilares”. Los principios rectores coinciden, casi textualmente, con los contenidos en la Carta de Naciones Unidas y están totalmente enraizados en la tradición uruguaya de política exterior, generalmente calificada de excesivamente juricista: abstención al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados; obligación de recurrir al arreglo pacífico de las controversias internacionales; no intervención en asuntos de jurisdicción doméstica de otros Estados; obligación de los Estados de cooperar entre sí; igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos; igualdad soberana de los Estados; cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta.

Los pilares de la política exterior conforman un conjunto de valores propios de la tradición de la izquierda uruguaya, algunos compartidos históricamente con los partidos tradicionales y otros enfatizados o distinguidos desde el progresismo. La enumeración es extensa y detallada: independencia irrestricta en las decisiones en concordancia con el interés nacional; no alineamiento con alianzas políticas y militares concebidas por las grandes potencias, procurando apoyar iniciativas de fortalecimiento de la paz y el establecimiento de un orden más justo y equitativo; defensa de la soberanía para aplicar en forma independiente recursos propios, principio a compatibilizar con avances de los procesos de integración; decidida acción antiimperialista y anticolonialista, que incluye la lucha por la paz, la reivindicación del principio de la solución pacífica de controversias y el enfático rechazo a todo tipo de acción terrorista, en especial el terrorismo de Estado; reafirmación del principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos; compromiso para que la comunidad internacional, representada por la ONU, rechace el genocidio y genere acciones de defensa de la vida humana; reconocimiento a la indivisibilidad de todos los derechos humanos: civiles, políticos, sociales, económicos, culturales, y de titularidad colectiva; defensa del derecho de asilo y refugio; defensa del

medio ambiente y de la promoción del desarrollo sustentable, velando por el cumplimiento normativo; participación activa en organismos internacionales e instituciones financieras, promoviendo el multilateralismo y los ámbitos de coordinación que potencien la capacidad negociadora de los países en desarrollo; análisis de los tratados militares en base a definiciones nacionales sobre defensa nacional, apoyando políticas de desarme que generen un fondo de desarrollo para los países más pobres; mejora en el funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores; desarrollo de la cooperación internacional con énfasis en áreas como la económica, social, cultural, científico-tecnológica y política; fuerte impulso al MERCOSUR, bregando por su consolidación, profundización y ampliación; cumplimiento a la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación (CEDAW) y la Convención Iberoamericana de Belén do Pará, con activo apoyo a iniciativas sobre equidad de género; promoción de la defensa de los derechos de personas migrantes; emprendimiento de acciones de sensibilización, prevención y combate a la trata de personas; desarrollo de la vinculación con los uruguayos en el exterior, a través del denominado Departamento 20⁵, los Consejos Consultivos de uruguayos en el exterior y el reconocimiento de sus derechos políticos.

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

La estrategia de **inserción internacional** de los frenteamplistas, se sintetiza mediante la manifiesta necesidad de continuar explorando dos caminos complementarios. El primero, la preservación del espacio estratégico privilegiado del MERCOSUR, cohesionado, fortalecido y abierto para negociar como tal con otros espacios económicos, procurando la diversificación de su comercio exterior y la integración sur-sur. El segundo camino apuesta al desarrollo de un denominado bilateralismo múltiple para aumentar y diversificar el comercio, y como forma de disminuir la vulnerabilidad del país, pero evitando toda colisión que signifique debilitar al bloque latinoamericano.

El bloque latinoamericano referido debe tener como objetivo la integración política y comercial del continente, y se constituye mediante la coexistencia de procesos vigentes como MERCOSUR, CAN, ALBA, UNASUR, ALADI, etc. Sin embargo, la apuesta al

⁵ Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación.

ALBA es ponderada, al manifestarse la voluntad de integración a ese esquema como alternativa a procesos panamericanistas como el ALCA o las propuestas de Estados Unidos de América de negociar TLCs.

En concordancia con la actitud asumida por el gobierno y la fuerza política en el año 2006, y con la propuesta de un bloque latinoamericano como alternativa a los procesos panamericanistas, se clarifica que un TLC, en los términos y condiciones que Estados Unidos ha negociado con Perú o Colombia, es incompatible con el modelo de desarrollo nacional, citando áreas sensibles como normas de competencia, compras gubernamentales, propiedad intelectual, servicios y barreras técnicas al comercio. Estos términos y condiciones son igualmente inaceptables en acuerdos tipo TIFA⁶ o similares.

Finalmente, el FA dedica un título específico a la cooperación sur-sur con menciones a Estados emergentes como China – citándose las negociaciones bilaterales y el ámbito de diálogo permanente América Latina y el Caribe y China -, Brasil, India y Sudáfrica. También se propone modificar la histórica desatención de la política diplomática uruguaya al continente africano, destacando para esa labor dos instrumentos: Naciones Unidas y la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (ZPCAS).

Desde un plano universal, la coalición de izquierda, ante el fracaso de la Ronda de Doha de la OMC, califica a la activa participación nacional en el G-20 como estratégica, para modificar las restricciones impuestas por los países desarrollados. Advierte que las diferencias entre países latinoamericanos, en ese foro, no pueden alterar la unidad para enfrentar al mundo desarrollado.

Todo este esquema sobre inserción internacional se fundamenta con la reafirmación de dos ideas expresamente formuladas: la integración regional es facilitada por la afinidad ideológica entre los gobiernos progresistas, los movimientos sociales y los respectivos pueblos, y la inserción internacional es una cuestión política, por lo que el aspecto comercial debe estar inserto en lo político. Ambas fueron materia de fuertes disensos durante el gobierno encabezado por Tabaré Vázquez y constituyen la principal diferencia entre la plataforma preelectoral frenteamplista y las demás propuestas de los partidos políticos con representación parlamentaria. De allí deriva y se comprenden las alusiones del FA al Foro de San Pablo, en defensa del gobierno constitucional de Haití (en mayo de 2008), y rechazos al plan Colombia y la iniciativa de Mérida del plan Balboa, parte de una

⁶ Sigla en inglés que refiere a un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones, Trade and Investment Framework Agreement.

“contraofensiva imperialista [que] busca revertir el giro a la izquierda de Latinoamérica” por parte de Estados Unidos de América y el gobierno del presidente colombiano Álvaro Uribe, su aliado en la región. (Frente Amplio 2009: 150)

El FA aborda la **política de comercio exterior** con una ecuación macroeconómica: es vital para el desarrollo productivo una política de comercio exterior pautada por una estrategia de inserción internacional, inmersa en una estrategia de país productivo, que reconozca la capacidad generadora de riqueza y de dinamismo de las exportaciones, pero sin contraponerlas al desarrollo y el fortalecimiento del mercado interno.

Con relación al proceso de integración subregional, se emite una especie de advertencia. El “más y mejor MERCOSUR”, tradicional slogan de la coalición de izquierda desde la elección de 2004, deberá traducirse en: liberación y efectiva eliminación de las barreras al comercio intrabloque; niveles de protección moderados, para asegurar el abastecimiento de insumos, bienes de capital y bienes de alta tecnología, y negociación de acuerdos preferenciales del MERCOSUR con terceros.

En materia de política monetaria y cambiaria, en las páginas de la “Introducción”, en su sección “Hacia una Estrategia de Desarrollo Nacional”, se plantea su compatibilidad con objetivos inflacionarios, de competitividad de la producción nacional – no sólo pensada en beneficios a la exportación -, y de metas de largo plazo en inversión, empleo y crecimiento sostenible. Para ello es imprescindible la intervención del sistema financiero público en el mercado cambiario y, de ser necesario, la regulación de los flujos de capital internacional.

Finalmente, en el punto 2 sobre “Las Políticas Productivas”, de “Uruguay Productivo e Innovador”, hay un firme compromiso para evitar la competencia desleal de productos importados: ningún producto de desarrollo nacional pagará un impuesto mayor que el producto importado, y ningún producto importado estará exonerado de impuesto si el mismo producto de origen nacional lo está pagando.

En la variable **MERCOSUR e integración regional** es primordial no perder de vista las reiteradas alusiones del FA a la preservación del espacio estratégico del bloque subregional, en tanto prioridad de inserción internacional y mejor forma de negociación equilibrada con los grandes actores económicos internacionales.

A partir de esta idea, la profundización del MERCOSUR constituye un proceso más ambicioso con desarrollos zonales; cadenas regionales; coordinación de políticas económicas, sociales, culturales y científico-tecnológicas, y el desarrollo de instancias

políticas comunes. Este concepto sigue siendo un elemento distintivo de la coalición de izquierda en el sistema político, ya que: “La construcción del MERCOSUR no puede acotarse a la economía.”. (Frente Amplio 2009: 154) Se sentencia que ese acotamiento ya demostró ser una alternativa equivocada, y debe destacarse el carácter político-estratégico del bloque para que se convierta en el eje central de la estrategia de inserción internacional del Uruguay. Desde estas ideas se alaba al Parlamento del MERCOSUR como elemento democratizador y facilitador del proceso, y al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), pero necesitado de avances en sus mecanismos de trabajo, y en hacer efectiva la participación de actores territoriales y sociales.

En su extenso documento y en su detallada plataforma sobre el MERCOSUR, el FA desarrolla propuestas sectoriales. En integración energética, con la participación activa en un eje con Venezuela, Ecuador, Bolivia y Brasil, apostando al desarrollo de todos los pueblos del continente, independizándolos “de la explotación imperialista”. (Frente Amplio: 155) En infraestructura, citándose, genéricamente, la necesidad de avanzar en carreteras, vías férreas, fluviales y aéreas multinacionales, puentes y puertos. En integración productiva, con la creación de cadenas productivas y con complementariedad económica en el objetivo de consolidar un modelo económico centrado en la justicia social, la equidad y la cooperación económica; se advierte que la integración no puede ser la compra por parte de empresas multinacionales, aún de países vecinos, de tierras, frigoríficos, arrozales, etc. En integración cultural, científica y tecnológica, con la promoción de la participación de investigadores y expertos en desarrollo tecnológico en los Foros de Competitividad, sumando propuestas del apartado “Uruguay Cultural”: real intercambio con los países del MERCOSUR, otros ámbitos comunitarios y a nivel internacional, defendiendo los espacios nacionales y las identidades culturales; monitoreo de posibilidades de integración regional e internacional con producciones compartidas y acceso a mercados más amplios; creación de programas de divulgación y circulación que incluyan circuitos de intercambio cultural a nivel nacional, regional e internacional.

Finalmente, se marca una agenda del MERCOSUR con metas a corto, mediano y largo plazo. Las de corto plazo radican en hacer efectivo el libre comercio intrabloque, con una reestablecida disciplina en torno al arancel externo común, la aprobación del Código Aduanero y una estructura arancelaria que valore el ingreso tanto de bienes de capital como de productos informáticos. Asimismo, incluye criterios para compensar las asimetrías, aceptando provisoriamente la prórroga de aquellos regímenes especiales de

importaciones que benefician a los socios pequeños, y la elaboración de un código de conducta que apunte a erradicar la proliferación de restricciones no arancelarias y paraarancelarias. Pero el centro de las metas a corto plazo lo constituye la agenda social del MERCOSUR que comprende: el cumplimiento de normas internacionales en Derechos Humanos; mecanismos para poner en marcha al MERCOSUR Social - la Declaración de Principios y su Plan Estratégico de Desarrollo Social Regional, y la creación, puesta en funcionamiento o fortalecimiento de mecanismos como una Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales, el Instituto Social del MERCOSUR, y el Foro Consultivo Económico-Social -; políticas específicas de integración fronteriza - con los instrumentos bilaterales existentes o creando nuevos y dándole mayor relevancia al Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, desde la destacada experiencia del proyecto Mercociudades -.

Las metas de mediano plazo están íntegramente dedicadas a la coordinación y convergencia gradual de las políticas macroeconómicas, comenzando por un adecuado sistema de información entre los gobiernos, y el establecimiento de metas que orienten la gestión de las políticas monetarias y fiscales en cada país. Finalmente, en el largo plazo, la agenda contempla la adecuación de la estructura institucional y del sistema de toma de decisiones en el MERCOSUR.

Fuera de la subregión, los frenteamplistas visualizan para Uruguay un rol de articulador del proceso de integración sudamericano, valiéndose de la radicación, en Montevideo, de las secretarías de ALADI y MERCOSUR. Asimismo, es clara la valoración positiva de la UNASUR, a partir de su rol en la defensa de la democracia en el continente, resaltando su exhaustiva investigación de la masacre en Pando, Bolivia, de setiembre de 2008. Además, en ese ámbito, se propone la participación en el Consejo Sudamericano de Defensa, con el compromiso de trabajar en la elaboración de una doctrina sudamericana que favorezca el mando civil sobre las cuestiones de seguridad y defensa. Como consecuencia de esta apuesta, la plataforma advierte que no se participará en actividades convocadas por el Comando Sur u otras agencias y organismos de Estados Unidos de América, rechazando la presencia de su IV Flota en las aguas de América. Finalmente, en ese mismo ámbito de dominio de la UNASUR, se declara: el apoyo al Banco del Sur; el aprovechamiento de recursos energéticos; la preservación y manejo sustentable de las riquezas naturales; la renegociación de la deuda externa aprovechando el

marco de la Unión; la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR con vistas a la libre circulación de factores productivos en toda América del Sur.

Finalmente, en la quinta y última variable que facilita este análisis, los **aspectos institucionales de la política exterior**, se vuelve a proponer una política exterior integrada a las estrategias de desarrollo, con un Ministerio de Relaciones Exteriores transformado “en una institución útil y potente al servicio del nuevo proyecto de país productivo e integrado”. (Frente Amplio 2009: 162)

La primera tarea al respecto es asignada al cuerpo diplomático, y constituye la reafirmación de una filosofía de inserción internacional: su activa participación en todos aquellos países en los que se estime necesaria una presencia por criterios tanto económico-comerciales, como políticos, de promoción cultural y de promoción turística. La segunda, reafirmando aciertos en la gestión del reciente gobierno en la redefinición de la estructura orgánica-institucional del ministerio, radica en reformar viejos conceptos como: el código de actuación, la propensión al secreto cupular, la distancia con el resto de la sociedad en la información y la falta de rendición de cuentas de la gestión. La tercera tarea pasa por consolidar una Cancillería articuladora y coordinadora con los diversos actores con roles en el relacionamiento externo del país. Aquí se destaca, en primer término, el trabajo conjunto con los gobiernos locales en materia de proyección económica y cultural del país; en el relacionamiento con los uruguayos en el exterior; en la atracción de inversiones, y en la captación de cooperación, mostrándose como ejemplo la institucionalidad lograda en el MERCOSUR, sobre todo en Mercociudades. En segundo término, se apuesta a la jerarquización del Instituto Artigas del Servicio Exterior, en estrecha coordinación con la Universidad de la República y, también, en vinculación con otras escuelas diplomáticas.

El aspecto más distintivo de la plataforma del FA, con relación a los otros partidos con representación parlamentaria, es el desarrollo de dos áreas específicas. La primera radica en una política cultural agresiva que supone: mejoras en el servicio diplomático, comprendidas en estrategias de inserción con planes y programas, por región y por país; integración de uruguayos radicados en el exterior como agentes, actores, difusores y destinatarios de las acciones culturales; un trabajo integrado con otros actores gubernamentales y no gubernamentales como los Ministerios de Educación y Cultura, Turismo y Deporte, Industria, Energía y Minería, gobiernos departamentales, ONGs; acciones en organismos internacionales como ONU, UNESCO, OEI, OEA, OMC y OMPI; la creación del Instituto de Cooperación e Integración Cultural Regional, a conformarse

con representantes de los ministerios de Cultura y de Relaciones Exteriores, encargado de fomentar una Red Cultural Regional.

La segunda área distintiva, y con conceptos también fundamentados en la gestión del gobierno, hace a las políticas de diáspora: profundizando labores de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, y los Consejos Consultivos; reestructurando el servicio consular para que trabaje con planes compartidos y evaluados conjuntamente con las organizaciones de colectividades en el exterior, con aumento de prestaciones y servicios; apostando a recuperar recursos humanos mediante proyectos productivos; trabajando para el ejercicio real de los derechos políticos de los uruguayos residentes en el exterior como el derecho al voto con la reforma constitucional promovida en los comicios y el estudio para una futura reforma que permita su representación directa en el Parlamento; implementado una política de retorno que incluye la creación de una Oficina de Retorno y Bienvenida que involucre actores estatales, municipales y sociales; creando una comisión interministerial, dependiente de la Presidencia de la República y articulada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ante la emergente inclusión de la temática migratoria a nivel de países y organismos internacionales.

Finalmente, la plataforma del FA aborda el tema de la cooperación internacional, considerando fundamental la puesta en marcha del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional, ya aprobado por ley, y del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, en donde se coordinarán los diferentes organismos.

II. LA INSTALACIÓN DEL GOBIERNO

II.1. Resultados de la Elección y Composición del Parlamento

El domingo 29 de noviembre, mediante segunda elección (balotaje), José Alberto Mujica Cordano fue electo Presidente de la República con el 52,39 % (1.197.638) de los votos contra el 43,51 % (994.510) de los obtenidos por el nacionalista Luis Alberto Lacalle. El FA comenzaba la preparación para su segundo gobierno consecutivo, después de haber obtenido el triunfo en la primera vuelta electoral, en octubre de 2004, bajo el rótulo Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría. Los resultados de la primera elección, del 25 de octubre, revelan que el FA alcanzó el 47,96% de las adhesiones ciudadanas (1.105.262 votos), el Partido Nacional 29,07% (669.942), el Partido Colorado

17,02 % (392.307) y el Partido Independiente 2,49% (57.360). La cantidad de bancas obtenidas por el FA fue de 16 en 30 senadores (más el Vicepresidente de la República) y 50 en 99 representantes nacionales. Al Partido Nacional, le correspondieron nueve senadores y 30 representantes nacionales, al Partido Colorado cinco y 17, y al Partido Independiente solamente dos representantes nacionales. Para la Asamblea General, el FA cuenta con 67 legisladores y la oposición política sumada con 63.⁷

II.2. El Nuevo Consejo de Ministros y la Interna del Frente Amplio

A partir del mismo lunes 30, y en forma inusual en la tradición uruguaya desde la reinstitucionalización en 1985, comienza una acelerada definición en las titularidades de los ministerios. El adjetivo de inusual se refuerza ante la comparación con el primer gobierno del FA, asumido en marzo de 2005. La politóloga uruguaya y senadora electa por el FA, Constanza Moreira reflexionaba: “Los tiempos [...] le dan al nuevo gobierno un margen de holgura para tomar decisiones. El gabinete de Tabaré Vázquez tuvo que armarse con presteza por la urgencia de afrontar un gobierno de ‘estreno’, sin garantía de una transición más o menos ordenada, lo que se combinaba con la necesidad de acometer algunas tareas prioritarias para enfrentar los estragos de la crisis de 2002 (como el Plan de Emergencia). Estos elementos no están presentes ahora”. (Moreira 2009) Por otra parte, el cambio de gobierno se procesaba dentro de un mismo partido y con el Presidente de la República saliente ocupado en materializar una diligente transición. A pesar de todos estos elementos que de alguna manera facilitaban negociaciones y evaluaciones sobre la designación de los futuros ministros, José Mujica define sus nombres con llamativa celeridad.

Aunque la mayoría de los nombres de los nuevos ministros se conocieron los primeros días de diciembre, el martes 29 es presentado el nuevo gabinete en la Torre Ejecutiva, sede del Poder Ejecutivo, a manera de inauguración del período de transición, con la presencia de los ministros salientes. El día anterior se habían dado por culminadas las negociaciones sobre las designaciones de ministros y subsecretarios. En el Consejo de Ministros, al igual que en el período de gobierno anterior, quedó asegurada la

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

representación de todos los sectores del FA. El número de ministerios que le correspondieron a cada uno refleja casi proporcionalmente los resultados de octubre. Cabe destacar que Mujica opta por renovar la totalidad de los ministros y por designar subsecretarios de distinto sector al del respectivo ministro. La excepción es el Ministerio de Turismo y Deporte, donde continúan ministro y subsecretario, y ambos pertenecen al mismo sector del FA.

En efecto, al Espacio 609⁸ le correspondieron cuatro ministerios con el 33,69% de los votos del FA en la elección de octubre: Eduardo Bonomi en Interior; Ricardo Erlich en Educación y Cultura; Luis Almagro en Relaciones Exteriores; Graciela Muslera en Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Su aliado en la elección interna y que compareciera en la elección de octubre bajo el mismo sublema, el Partido Comunista, siguió ocupando la titularidad del Ministerio de Desarrollo Social, designando a su frente a Ana Olivera con el 6,46% de los votos. El otro aliado en la interna, pero que no compareció bajo el mismo sublema a la elección nacional, la Corriente de Acción y Pensamiento – Libertad destinó a su diputado electo, Luis Rosadilla, como Ministro de Defensa Nacional y había obtenido el 6,9% de las adhesiones de los votos frenteamplistas. Cabe agregar en esta lista que la Secretaría de la Presidencia de la República será desempeñada por Alberto Breccia, también dirigente del Espacio 609.

La alianza política y electoral que apoyara en la elección interna al vicepresidente electo, Danilo Astori, Frente Líber Seregni, accedió a la titularidad de tres ministerios con el 27,11 % de los votos del FA, en la primera vuelta electoral. Fernando Lorenzo en Economía y Finanzas (Nuevo Espacio), Enrique Pintado en Transporte y Obras Públicas (Asamblea Uruguay), y Héctor Lescano en Turismo y Deportes (Alianza Progresista). El líder y senador del Nuevo Espacio Rafael Michellini dijo no sentir representado a su sector en el gabinete, al no ser consultado sobre la designación de Lorenzo, quien fuera directamente propuesto por Astori. Sin embargo, José Mujica mantuvo la decisión original.

El Partido Socialista accede a la responsabilidad de encabezar dos carteras con el 14,68% de los votos. El Ministerio de Salud Pública, con Daniel Olesker como titular y el Ministerio de Industria, Energía y Minería, con Roberto Kreimerman. La Vertiente Artiguista ocupará el Ministerio de Trabajo, y el ministro designado es su diputado electo Eduardo Brenta, con 4,84% de los votos del FA en la elección de primera vuelta.

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

Finalmente como Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca fue nombrado Tabaré Aguerre, frenteamplista independiente, en una decisión personal y directa del presidente electo. Aguerre era, al momento del ofrecimiento, presidente de la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA).

Esta composición se modifica el día 3 de febrero. En efecto, el sábado 29 de enero el Plenario Departamental del Frente Amplio proclamó a Ana Olivera como candidata a Intendente Municipal de Montevideo. José Mujica acuerda, nuevamente, con el Partido Comunista la designación de su dirigente, Ana Vignoli, para Ministra de Desarrollo Social. Ese mismo día, se anuncia que el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto sería Gabriel Frugoni, un economista perteneciente al Espacio 609, quien cumplía funciones en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Mujica anunció para su gestión una sustancial novedad en la estructura del Consejo de Ministros, con la creación del Ministerio de la Presidencia, adelantando que Eduardo Bonomi sería el primer titular de la nueva dependencia. No obstante, el nuevo ministerio deberá “convivir” con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La OPP no podrá ser incluida en el organigrama del Ministerio de la Presidencia al ostentar rango constitucional.

El período de gobierno estará marcado por un hecho inusual para el FA: el presidente electo es, por primera vez en la historia de la fuerza política, un fuerte líder sectorial. Por otra parte, la bancada de su sector y de sectores aliados en la interna frenteamplista le da una plataforma de apoyo parlamentario muy importante. José Mujica fue un claro ganador en la elección interna de junio con el 52% de los votos, contra un 40% del vicepresidente electo Danilo Astori y el 8% del intendente de Canelones Marcos Carámbula. Llegó a esa instancia como candidato oficial de la coalición de izquierda por una mayoría abrumadora en el Congreso del Frente Amplio.⁹

⁹ El 14 de diciembre de 2008, Mujica fue elegido como el candidato oficial por 1.694 votos, el 71,15% de los congresistas presentes. Sin embargo, el Congreso resolvió que todos los precandidatos comparecerían a las elecciones internas del 28 de junio de 2009, en igualdad de condiciones. Antes de la votación, el Presidente del Frente Amplio Jorge Brovetto informó que la comisión de candidaturas había resuelto que el candidato oficial del Congreso sería elegido por dos tercios de los congresistas presentes y que se podía votar a más de un precandidato. Así, Danilo Astori consiguió 566 votos, el 23,77% de los presentes; Marcos Carámbula 1.012, el 42,50%; Daniel Martínez 515, el 21,63%, y Enrique Rubio 408, el 17,14%. El Observador, 15 de diciembre de 2009.

Con este escenario, el 4 de febrero, se reúne el llamado Comando del Frente Amplio¹⁰ para tratar cuatro temas propuestos por el presidente electo: la futura relación entre el gobierno y la fuerza política; el funcionamiento de los grupos de trabajo interpartidarios (reseñados en II.4); la designación de los directorios de empresas públicas, entes autónomos y organismos de control, y el proceso que finalizara con la postulación de Ana Olivera. Se anuncia que la estructura del FA tendrá mayor participación en la toma de decisiones del futuro gobierno con relación a lo sucedido en la administración de Tabaré Vázquez. El mecanismo central para lograr el objetivo pasa por reflotar la Agrupación Nacional de Gobierno.¹¹ José Mujica, Danilo Astori y Jorge Brovetto acordaron la creación de una mesa permanente, reducida, dentro de la propia Agrupación, para darle más ejecutividad a esta última. En esa instancia también se acuerda que Astori sea el encargado de negociar, a través de la Cámara de Senadores, la coparticipación en los directorios de empresas públicas, entes autónomos y organismos de control.

El 8 de febrero, José Mujica convoca a su futuro gabinete, en una reunión de trabajo, realizada a pocos metros de su residencia, en el Rincón del Cerro. El presidente electo instruye a sus ministros sobre una absoluta austeridad en el gasto público, tanto en el funcionamiento del gobierno como en el trabajo personal, “[...] ya que los primeros dos años de gobierno, dados los compromisos externos, nos obligarán a tomar precauciones [...]”.¹² En otro sentido, anunció la continuidad de la línea asumida en el primer gobierno progresista revalorizando al Consejo de Ministros, pero con una variante que ya había sido adelantada: las reuniones en pleno serán más espaciadas y se alternarán con las de los gabinetes específicos Productivo; Social; de Seguridad Pública; de Innovación y Tecnología, y de Energía. La segunda y última reunión del futuro Consejo Ministros, en el período de transición, se concretó el lunes 22 de febrero, en el Palacio Legislativo. Se trataron los principales ejes de la administración del futuro gobierno y las prioridades presupuestales. Antes de la reunión, se anuncia que el Ministerio de Relaciones Exteriores

¹⁰ Integrado por el presidente electo, el vicepresidente electo, representantes de los siete sectores con representación parlamentaria y delegados de base.

¹¹ Órgano estatutario integrado por: el Vicepresidente de la República – en calidad de presidente -; el Presidente del Frente Amplio - en calidad de copresidente -; ministros; legisladores e intendentes electos por el lema, y la Mesa Política del Frente Amplio, donde están representados todos los sectores de la coalición de izquierda y las bases.

¹² La República, 9 de febrero de 2010.

apostar a la inserción internacional del Uruguay, con la búsqueda de nuevos mercados, priorizando los países de la región, y los principales diez mercados mundiales.

Finalmente, el 12 de febrero, a sólo tres días de la inauguración de la XLVII Legislatura, José Mujica completa el triángulo de soportes claves para su gobierno: partido político, Consejo de Ministros, bancada parlamentaria oficialista. En efecto, visita a los legisladores electos por el lema Frente Amplio, en el Palacio Legislativo, donde se compromete a hacer del contacto con el soporte parlamentario, una instancia periódica y con cierto grado de institucionalidad. En ese sentido, Mujica exhorta a los legisladores a establecer un mayor relacionamiento, que en el actual gobierno, con todo el Poder Ejecutivo, especialmente con los ministros sin trayectoria legislativa. Confirma que la instancia de conjunción de esfuerzos y coordinación será la Agrupación Nacional de Gobierno, a reunirse cada 45 días. En una reunión de tres horas, el presidente electo expuso sus expectativas sobre la labor parlamentaria, alineadas con la consigna de austeridad que transmitiera a sus futuros ministros, el 8 de febrero: más cercanía con el pueblo; más eficacia en la gestión; menos ausentismo en las sesiones plenarias y en las comisiones; menos viajes al exterior y más visitas al interior del país. Como contrapartida, los legisladores reclamaron información y tiempo para las iniciativas que se envíen desde el Poder Ejecutivo, con el fin de erradicar situaciones dadas en esta legislatura, cuando se remitían proyectos de ley sin viabilidad para el análisis y el debate. Más allá de estos mensajes de impronta institucional, el futuro presidente uruguayo concreta un recado, de contenido netamente político, al pedir responsabilidad a la bancada para no hacer peligrar la exigua mayoría parlamentaria: "Yo fui parlamentario y por eso quiero tener una relación fluida entre la bancada y el Poder Ejecutivo. Tienen que tener la gran responsabilidad de mantener la mayoría legislativa".¹³

Cabe acotar que con relación a la comunicación directa entre José Mujica y la ciudadanía, el presidente electo confirmó, el 19 de febrero en su audición radial, que una vez que asumiera continuaría con dicha audición en la misma emisora, M24 de FM. El espacio radial se denominará "Habla el Presidente" con dos o tres intervenciones por semana y no diarias, como hasta ahora.¹⁴

¹³ El País, 13 de febrero de 2010.

¹⁴ El País, 22 de febrero de 2010.

II.3. El Ministerio de Relaciones Exteriores

El canciller que asumió funciones el 1° de marzo de 2010, Luis Almagro, es un funcionario diplomático de carrera, embajador ante la República Popular China hasta su designación. Anteriormente había cumplido funciones en Irán entre 1991 y 1996, y en Alemania entre 1998 y 2003. En 2005, asumió como Director de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, con José Mujica como ministro. Almagro, de origen nacionalista, se vinculó al MPP en 1999. Sus expresiones sobre la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores se centran en defender a los funcionarios diplomáticos de carrera. En cuanto a la orientación política, apuesta a la concentración de esfuerzos en la región, mejorando las relaciones bilaterales con los países vecinos. En el plano comercial, aseguró la potenciación de Uruguay XXI¹⁵ para la promoción de negocios con empresarios de diversos países intencionados en invertir en Uruguay.

Por su parte, el subsecretario designado en forma simultánea, Roberto Conde, es diputado, electo por el Partido Socialista en las legislaturas 2000-2005, 2005-2010 y 2010-2015. Integrante histórico de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, formó parte de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR desde 2003 y recibió, en 2005, el mandato de los presidentes de los Estados Partes para constituir el Parlamento del MERCOSUR, siendo su primer presidente.

Como se comentara, resulta un hecho trascendente la celeridad en la conformación del Consejo de Ministros y, particularmente a los objetivos de este trabajo, la designación de Luis Almagro en forma inmediata y hasta espontánea, en tanto antiguo asesor y partidario del sector liderado históricamente por Mujica. Esto contrasta severamente con la designación de Reinaldo Gargano como Ministro de Relaciones Exteriores en 2005.

En aquella instancia, Tabaré Vázquez designó su gabinete respondiendo a una estrategia simple y de interpretación política explícita. Los futuros ministros fueron los líderes sectoriales o “cabeza de lista”, expresión que responde a que ocuparon la primera titularidad de las respectivas listas a la Cámara de Senadores en la elección de 2004. El nombramiento de Gargano fue de los últimos en oficializarse, a pesar de que era el “cabeza

¹⁵ Entidad privada de interés público, financiada con aportes empresariales y orientada por un Consejo de Dirección, presidido por el Canciller, con un representante del Ministerio de Economía, y representantes empresariales de los sectores Comercio e Industria; Agropecuario, y Servicios.

de lista” del Partido Socialista del que proviene el propio Vázquez y que su nombre se había manejado desde la campaña electoral, atendiendo a sus antecedentes como histórico integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, de la que llegó a ser su presidente. Esta fue una primera señal de desavenencias en la cadena de toma de decisiones. Gargano realizó manifestaciones abiertamente contradictorias con manifestaciones de otros miembros del gobierno, incluido el Presidente de la República. Vázquez respondió con estrategias propias, no recurriendo a la Cancillería como secretaría de Estado especializada, sino apelando a interlocutores de confianza en su estructura interna y su Servicio Exterior, y a funcionarios de otras reparticiones del Estado. (Fernández Luzuriaga 2007 y Fernández Luzuriaga marzo 2007)

Como se reiterará en el análisis sobre las relaciones bilaterales con Argentina, ya desde principios de diciembre de 2009, el gobierno electo anunciaba que Guillermo Pomi, embajador uruguayo en Sudáfrica y uno de los dirigentes del MPP más cercanos a José Mujica, sería designado Jefe de Misión en Argentina. En este período estudiado es la primera información que surge sobre designaciones en el Servicio Exterior, reafirmando la importancia asignada a la relación y al conflicto bilateral.

En los últimos días del año, en conjunto con su futuro canciller, José Mujica define la continuidad de Carlos Gianelli como embajador en Estados Unidos de América y de Carlos Amorín en Brasil. Gianelli es un diplomático de carrera, afín al Partido Nacional, quien desde mediados de 2005 asumiera la referida jefatura de Misión, siendo clave en las gestiones para habilitar la negociación de un TLC con el país del norte, proceso que terminara en la firma de un TIFA; el TIFA fue un verdadero facilitador de distintos acuerdos bilaterales concretados en la administración saliente. Amorín es también un diplomático de carrera, afín al FA, siendo Director General para Asuntos Económicos Internacionales, y Director General de Asuntos de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores en los primeros años del gobierno de Vázquez. Desde estas direcciones, que incluso llegó a desempeñar simultáneamente, abonó la estrategia de privilegiar las relaciones con Brasil, luego que se descartara el TLC con Estados Unidos, a fines de 2006, y considerando el conflicto bilateral con Argentina.

Con relación a la estructura interna de la Cancillería, surge la versión de garantizar una cierta continuidad en la gestión de la política exterior, a partir de la permanencia de ciertos directores. En efecto, Luis Almagro confirma al Director General de Asuntos

Políticos Elbio Roselli, y al Director General para Asuntos Económicos Internacionales, MERCOSUR e Integración Walter Cancela.

Entre el 12 y el 18 de febrero prosiguieron versiones y confirmaciones sobre futuros nombramientos. A saber: Gustavo Álvarez, secretario del Centro Uruguayo en Madrid, sería designado embajador en Italia; Luis Bermúdez en Sudáfrica; Rosario Portel, actual Subdirectora General de Asuntos de Integración, en China; el canciller Pedro Vaz en Chile. Con relación a la estructura interna, el propio Luis Almagro confirma como futuro Director General de Secretaría a Nelson Chabén, actual embajador en Corea del Sur. Entre los embajadores políticos que retornan a Montevideo están Carlos Pita, Jefe de Misión en Chile y Alberto Breccia en Italia, éste para asumir como Secretario de la Presidencia.¹⁶

El día 27 de enero, Mujica y Almagro, en la sede del FA, establecen un criterio de designaciones para el Servicio Exterior de extrema trascendencia, al acordar que los cargos de embajadores serían, en términos generales, ocupados por funcionarios diplomáticos de carrera. Si bien por modificaciones normativas materializadas en la administración de Vázquez, el gobierno puede designar hasta veinte Jefes de Misión no pertenecientes al cuerpo diplomático, duplicando el número de jefaturas que establecía la normativa anterior concretada en el gobierno de Jorge Batlle, José Mujica anuncia en rueda de prensa que como máximo se nombrarán doce.¹⁷ Adicionalmente, se comunican criterios de designación como priorizar funcionarios jóvenes formados en Comercio Exterior o Relaciones Internacionales y destinar mujeres en altos cargos para introducir mayor equidad de género en el cuerpo diplomático. En este mismo sentido, el futuro canciller anunciaba, el 17 de febrero, que establecería "parámetros objetivos" para medir el trabajo de los funcionarios diplomáticos, en materia de gestión y rendimiento, rechazando los actuales criterios como cooperación, responsabilidad, cultura profesional y pulcritud, y

¹⁶ Observatorio de Política Exterior Uruguay N° 179, del 12/02/2010 al 18/2/2010.

¹⁷ El 2 de mayo de 2005, un decreto del Poder Ejecutivo firmado por Vázquez y Gargano duplicaba de diez a veinte los cargos de confianza en el Servicio Exterior. Profundizando esta situación, el Poder Ejecutivo, en la Ley de Presupuesto, habilitó a las autoridades de la Cancillería a designar hasta diez Consejeros (cuartos en nivel jerárquico por encima de secretarios de primera, de segunda y de tercera) como Jefes de Misión. Hasta ese momento, sólo podían ser Jefes de Misión, embajadores, ministros y ministros consejeros. Estas situaciones y designaciones políticas al frente de direcciones generales del Ministerio de Relaciones Exteriores dieron lugar a declaraciones de rechazo de la Asociación de Funcionarios de Carrera del Servicio Exterior del Uruguay (AFUSEU) y duros enfrentamientos de Gargano con los partidos opositores, incluso en ámbitos parlamentarios. (Fernández Luzuriaga marzo 2007)

agregando como fundamentación: "¿Quién puede medir eso? Es imposible cuantificarlos objetivamente".¹⁸

Pero sobre el Servicio Exterior, Luis Almagro realiza las manifestaciones más relevantes el 5 de febrero, anunciando el cierre de embajadas que no cumplan con determinados requisitos, evaluados mediante "criterios políticos, comerciales y de amistad tradicional". La metodología para tomar decisiones comprende el estudio de los recursos financieros, materiales y humanos asignados a cada embajada, contrastándolos con los resultados obtenidos, la importancia actual y las posibilidades futuras que ofrece la representación. La consecuencia será "necesariamente un reordenamiento de gastos y de recursos humanos". Estas manifestaciones encuentran total coherencia con el mensaje central que el presidente electo transmite a todo el gabinete designado en la primera reunión de trabajo, realizada en el Rincón del Cerro, el 8 de febrero.¹⁹

II.4. El Presidente Electo y los Partidos Políticos de la Oposición

Los primeros pasos de José Mujica en sus reuniones con los líderes opositores permitían augurar la no redición de discusiones y enfrentamientos sobre la participación de la oposición en la dirección de empresas públicas, entes autónomos y organismos de control como en 2005. En efecto, el presidente electo en forma inmediata mantuvo conversaciones con los partidos de la oposición. En primer término, acudió el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Colorado Pedro Bordaberry, en segundo término, el líder del Partido Independiente Pablo Mieres. El Partido Nacional optó por una estrategia de "gestión dual" para el relacionamiento con Mujica: un "contacto oficial a cargo del Dr. Lacalle, presidente del Honorable Directorio [del Partido Nacional], e informal a cargo del Dr. Larrañaga que cultiva desde hace tiempo el diálogo con el senador Mujica fuera de las contingencias electorales." (Graceras 2009)

La situación en los partidos opositores muestra, en primer lugar, a un Partido Nacional que ha perdido el tercio en ambas Cámaras, situación que ostentó en la legislatura 2005-2010. Por tanto necesitará acuerdos con otras fuerzas políticas para activar el instituto del Llamado a Sala a los ministros. Como contracara, el FA puede alcanzar los

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

¹⁹ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de El País, 6 de febrero de 2010.

dos tercios acordando con el Partido Colorado. Las posturas del senador Pedro Bordaberry no revelan la intención de constituir un bloque opositor, sino de recorrer un camino propio con su histórica colectividad.

En este panorama, cabe agregar el anuncio de José Mujica, valorando al Poder Legislativo como ámbito de información, negociación y concreción de acuerdos: “Sin duda voy a ir al Parlamento mucho más seguido que lo que se hizo hasta ahora, para reunirme con la bancada [del FA] y con la oposición también. Hay que jerarquizar a muerte el Parlamento. El Parlamento es la institución por excelencia más republicana que hay”.²⁰

En este contexto, el gobierno electo invita a los partidos políticos de la oposición a conformar comisiones técnicas en los cuatro temas que José Mujica había definido como prioritarios, llamando al consenso – incluso se hace referencia a políticas de Estado - pocos días antes de la primera vuelta electoral: seguridad, educación, medio ambiente y energía. Desde su calidad de presidente electo, Mujica reitera la propuesta a todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Finalmente, los grupos de trabajo con un perfil técnico, son instalados por José Mujica y Danilo Astori, en el Palacio Legislativo a fines de diciembre de 2009. El 18 de enero de 2010, también con la presencia de Mujica, comienzan a trabajar tres de los cuatro grupos técnicos, en el Palacio Legislativo. El grupo sobre energía ya había concretado su primera reunión. El presidente electo desde la idea que “los temas son importantes, pero más lo es el rumbo”, anuncia que se trata de buscar acuerdos “sin tener que pagar peajes”.²¹

Cabe recordar lo reseñado en II.2, el 4 de febrero, el Comando del Frente Amplio resolvió que el vicepresidente electo Danilo Astori fuera el encargado de negociar, en el ámbito de la Cámara de Senadores, la participación de los partidos políticos de la oposición en los directorios de empresas públicas, entes autónomos y organismos de control. Es un hecho sintomático que el anuncio causara inquietudes en la oposición política, sobre todo en el Partido Nacional, recordando las posturas de Astori en el año 2005. En aquella oportunidad, como ministro de Economía, exigió al presidente Tabaré Vázquez, la designación de cuatro ciudadanos afines al FA, en el directorio del Banco República compuesto por cinco miembros. Esta situación precipitó el fracaso de una negociación sobre la coparticipación que ya atravesaba instancias complejas.

²⁰ Búsqueda, 17 de diciembre de 2009.

²¹ La República, 19 de enero de 2010.

III. MANIFESTACIONES Y ACCIONES DEL PRESIDENTE ELECTO

III.1. El Breve Discurso de Celebración

El discurso de José Mujica ante militantes frenteamplistas, cuando las tendencias del escrutinio lo daban como futuro presidente, fue intencionalmente breve debido a una intensa lluvia. En líneas generales, es un llamado a la unidad del sistema político y de la ciudadanía, exhortando a no pronunciar consignas ofensivas y agregando: "Por eso, compañeros, ni vencidos ni vencedores. Apenas elegimos un gobierno que no es dueño de la verdad y que los precisa a todos [...]". Mujica envía un reconocimiento a los partidos con representación parlamentaria y a la fórmula rival en el balotaje, Lacalle - Larrañaga. También realiza un reconocimiento a los logros del gobierno: "Hemos ganado por la obra de este gobierno y por la continuidad de este gobierno. ¡Gracias Tabaré, gracias!". Finalmente, reafirma la apuesta por la integración regional, en este caso sin distinciones de alineaciones políticas, con un agradecimiento general a los presidentes latinoamericanos.²²: "Los hermanos, los de América Latina, los que representan bien, mal o regular las esperanzas frustradas de un continente que intenta juntarse como puede; los hermanos chilenos, argentinos, bolivianos, ecuatorianos, brasileños, peruanos, venezolanos, todos, todos nos han llamado para darnos un abrazo, gracias hermanos".²³

III.2. Los Destinatarios

Sistema Internacional: Estabilidad para el Inversor

En un acontecimiento de grandes proporciones, José Mujica y Danilo Astori concurren, el 10 de febrero, al Hotel Conrad de Punta del Este, a un encuentro internacional con empresarios. El encuentro fue organizado por la Cámara de Comercio Uruguay – Argentina, con la adhesión de la Unión de Exportadores del Uruguay y la

²² José Mujica en ese momento había recibido el saludo de de los presidentes de: Argentina, Cristina Fernández de Kirchner; Chile, Michelle Bachelet; Brasil, Luis Inácio "Lula" da Silva; Venezuela, Hugo Chávez; Bolivia, Evo Morales, y Ecuador, Rafael Correa. Asimismo, fue felicitado por el Secretario General de la OEA, Miguel Insulza, y el gobernador de Entre Ríos, Sergio Urribarri.

²³ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de La República, 30 de noviembre de 2009.

Cámara de la Construcción del Uruguay, y denominado: “Los Empresarios en el Proyecto Nacional: Desarrollo y Reducción de la Pobreza: Almuerzo con José Mujica, Presidente de Uruguay”. Presidente y vicepresidente electos, acompañados por la casi totalidad de los futuros ministros, dirigieron claros mensajes a unos 1.500 empresarios, uruguayos, argentinos – aproximadamente 400 de cada país –, y provenientes de Brasil, Chile, Paraguay, Venezuela, Israel, Estados Unidos de América, Alemania, Bélgica, Italia, España y China, entre otros países. Cabe destacar la asistencia de los expresidentes Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle, el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional y senador electo del Partido Colorado Pedro Bordaberry, y el líder y senador electo de Alianza Nacional del Partido Nacional Jorge Larrañaga. Asimismo, marcaron presencia una delegación del PIT-CNT, diplomáticos y ex diplomáticos acreditados en Uruguay. Desde un insistente reconocimiento sobre la “bajísima tasa de inversión” histórica en Uruguay, el compromiso del futuro presidente uruguayo con el empresariado pasa por “aminorar en todo lo posible los márgenes de riesgo y ofrecer estabilidad”.²⁴ En ese sentido, en lo que puede llegar a interpretarse como un intento de diferenciación con el modelo de Hugo Chávez, Mujica estampa un compromiso específico en torno a la estabilidad: “Jugala acá que no te la van a expropiar ni te van a doblar el lomo de impuestos”.²⁵ Estas apelaciones encuentran su marco en una orientación económica-comercial, con el discurso posterior del vicepresidente electo. Astori, asegurando que el gobierno que finaliza ha llegado a niveles de incentivos “como nunca antes”, anuncia que el único proyecto nacional posible pasa por un país “cada vez más abierto al mundo”, dentro del concepto de regionalismo abierto.²⁶

Sobre la naturaleza de la inversión a incentivar en el Uruguay, a pocos días de su asunción en una entrevista que concede al semanario Brecha, José Mujica manifiesta que se trata de favorecer a la inversión productiva, mientras a la “especulativa no hay que alentarla, más bien hay que ponerle un palo en la rueda”. Sin embargo, aún dentro de la inversión productiva, la idea del gobierno pasará por priorizar a “aquella que contribuya a la solución de problemas vitales [...]”.²⁷

²⁴ La República, 11 de febrero de 2010.

²⁵ Búsqueda, 11 de febrero de 2010.

²⁶ El País, 11 de febrero de 2010.

²⁷ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de Brecha, 26 de febrero de 2010.

Organismos Internacionales de Crédito: Fondos para Infraestructura

El 3 de febrero, el gobierno electo mantiene la última reunión con autoridades del Banco Mundial, cuya delegación fue encabezada por el director general, Pedro Alba, en el Hotel NH Columbia de Montevideo. Los temas analizados estuvieron vinculados a la macroeconomía uruguaya. La delegación del organismo financiero internacional criticó el peso de la deuda externa y realizó una serie de sugerencias – como las relativas al gasto público –, alertando al próximo gobierno sobre los vencimientos en 2011. Sin embargo, hubo un reconocimiento al manejo adecuado de la misma y a los altos niveles de inversión del actual gobierno. Durante las reuniones de trabajo, se definió a la infraestructura como área prioritaria de inversión, trascendiendo que la nueva administración estima en US\$ 1.800 millones los costos de los proyectos previstos. José Mujica pretende instrumentar la remodelación de los puertos, el dragado del río Uruguay, y la construcción ferroviaria y vial. Su futuro Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca Tabaré Aguerre solicitó apoyo para la construcción de represas que mitiguen los efectos de las sequías y mejoren las condiciones de riego. La idea de ambas partes es la concreción de un “acuerdo estratégico” sobre líneas de cooperación crediticia para todo el período de gobierno.²⁸

El 24 de febrero, José Mujica se reunió con el Secretario General Iberoamericano y ex Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el uruguayo Enrique Iglesias. A la salida de la reunión, manifestó que en cuanto a la oferta de crédito para Uruguay: "No es el panorama de 2005, lleno de incertidumbre". No obstante llamó a ser cuidadosos y prudentes al elegir la procedencia de la financiación externa: "El problema no es conseguir financiamiento, sino que el financiamiento sea lo más barato posible".²⁹

Y, finalmente, el gobierno electo, encabezado por Danilo Astori, mantuvo una reunión de trabajo, el 26 de febrero, con autoridades del BID. Allí, se confirmó que el Banco tiene definidos desembolsos para Uruguay por US\$ 335 millones, y que el “piso” de fondos previstos para el quinquenio sería de US\$ 1.200 millones, cifra prestada por el BID durante el gobierno de Tabaré Vázquez. Sin embargo, las autoridades del Banco alertaron sobre “brechas preocupantes” en la población uruguaya, reflejadas en el acceso a y la calidad de los servicios públicos; por tanto apuestan a trabajar en educación e

²⁸ Últimas Noticias, 4 de febrero de 2010.

²⁹ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de El País, 25 de febrero de 2010.

infraestructura. José Mujica cerró el encuentro diciendo: "Nos comimos muchos porrazos y aprendimos, y ustedes también se están comiendo porrazos y están aprendiendo" (en referencia a la crisis global de finales de la década). También alertó sobre el problema demográfico que atraviesa Uruguay: "Deberíamos tener un Ministerio de Turismo que invite a la gente a venir a [vivir a] Uruguay [...]”, y además captar gente calificada técnicamente.³⁰

MERCOSUR y Patria Grande Progresistas

El “debut” internacional de José Mujica como presidente electo, se produce el 7 de diciembre de 2009 en el acto de clausura de la IX Cumbre Sindical del Cono Sur, en la sede del PIT-CNT, ante invitación expresa de los sindicalistas. El futuro presidente aclara que su intención es dejar “una única reflexión: son muchos los intentos frustrados de juntarnos a lo largo de la historia. Ese no fue el sueño de los libertadores, que fueron mucho más modernos que lo que vino después”. Refiriendo a los intentos de Bolívar, San Martín y Artigas, agrega “¡Cuanta historia frustrada! ¡Cuánta balcanización!”. Explica su idea sobre el nacimiento de Estados a partir de sus respectivos puertos, por impulsos del mercado mundial y con prescindencia de “todo lo que había adentro”, mencionando a “los llaneros, los gauchos, los paisanos, el poverío”. Enmarcado en esas ideas, saluda al presidente de Bolivia Evo Morales por haber logrado la reelección: “¡Salud a la patria indígena que hemos tenido aplastada en este continente!”. Con relación al MERCOSUR, el presidente electo consideró que es el último de los “muchos intentos frustrados”, por entender la unidad como una cuestión sólo de mercado “una visión medio fenicia: cuánto te vendo y cuánto me vendés”. De eso derivan culturas fragmentadas, universidades que no pueden juntar su inteligencia. Pero lo más preocupante es que la integración en el continente: “No es patrimonio de los pueblos que andan caminando por la calles, luchando por la vida”. Inclusive agrega que ni siquiera ha sido un tema central de los trabajadores, ni un leitmotiv de los partidos progresistas. Sentencia que “no habrá unidad entre los pueblos hasta que la gente no la pida en la calle”. Volviendo a conectar temas de inserción con reivindicaciones entrañables a concepciones de izquierda, asegura que para pelear contra la

³⁰ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de El País, 27 de febrero de 2010.

pobreza y recrear la identidad perdida hay que considerar “que creamos muchos países pero que la patria está por fundarse. Es una deuda pendiente”.³¹

El 12 de enero en una conferencia de prensa de José Mujica en Buenos Aires, a horas de reunirse con Cristina Fernández de Kirchner, pondera su apuesta al MERCOSUR: “Nosotros estamos decididos a darle mucha importancia a la relación con la región. ¿Qué tiene muchos defectos? Sí. Y nosotros suscribimos los defectos que hay. Pero frente a los defectos no hay que quedar pasivo, hay que tratar de sumar actitudes activas”.³²

Pero sin dudas, la propuesta más sustanciosa del presidente electo, en el período de transición, con relación al bloque, lo constituye la idea de construir un puerto de aguas profundas en el balneario La Paloma (departamento de Rocha), administrado y operado por los cuatro países del MERCOSUR y Bolivia. El objetivo es canalizar grandes operaciones comerciales regionales, atenuando la puja por los servicios portuarios: “El puerto tiene que ser una figura que incluya a los demás gobiernos. Para no caer en una guerra de puertos hay que tener algo compartido”.³³ Para su administración, José Mujica repara en una figura institucional similar a la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (con funcionarios argentinos y uruguayos en la gestión de la represa del mismo nombre). Opina que los grandes beneficiarios serían Paraguay y Bolivia por sus dificultades para el transporte fluvial de mercadería. Finalmente, asegura que aprovechará el lanzamiento de la iniciativa para exhortar a los gobiernos regionales a mejorar la navegabilidad de los ríos. Esta exhortación coincide con los reclamos sobre dragados que reitera al gobierno argentino durante todo el período estudiado.

Argentina: Solucionar el Conflicto y Revitalizar la Integración Física

Con relación a Argentina, durante la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, José Mujica anunciaba a Tabaré Vázquez y Cristina Fernández de Kirchner su intención de reunirse con representantes de los activistas de Gualeguaychú para negociar el bloqueo al puente internacional San Martín que une Fray Bentos con Puerto Unzúe impuesto, desde el 23 de diciembre de 2005, como protesta por la instalación de la planta de producción de

³¹ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de La República, 8 de diciembre de 2009.

³² Búsqueda, 14 de enero de 2010.

³³ Búsqueda, 4 de febrero de 2010.

pasta de celulosa de la empresa finlandesa Botnia (actualmente UPM). El presidente electo expresó. “No voy a cejar en el esfuerzo de encontrar una salida con dignidad que beneficie a la gente y a los dos países”.³⁴ En esos días, se anunciaba que Guillermo Pomi, uno de los dirigentes más cercanos a José Mujica, sería embajador en Argentina. Como se reseñara, en el período estudiado, es la primera información que surge sobre designaciones en el Servicio Exterior, lo que reafirma la intención del futuro presidente, reiterada en varias ocasiones durante la campaña electoral, de dar prioridad a la solución del conflicto. Finalmente, la reunión con los activistas de Gualaguaychú se realiza los últimos días del año. Sin embargo, ni Mujica ni los dirigentes de la denominada Asamblea Ciudadana Ambiental Gualaguaychú realizan declaraciones sobre las conversaciones.

En una rueda de prensa ofrecida por el presidente electo, el día 27 de enero y tras una reunión con Luis Almagro, José Mujica anuncia que toda negociación con Argentina será encabezada por el mismo. La Cancillería estará encargada de toda negociación estrictamente técnica, en base a los acuerdos bilaterales. Según Almagro: “Las negociaciones que tenemos con Argentina las debemos fortalecer con institucionalidad, debemos fortalecer los caminos y trabajar sobre eso para lograr los mejores resultados”.³⁵

José Mujica siguió mostrando como una de sus prioridades la solución del diferendo con Argentina, al extremo que logró disuadir al joint venture Montes del Plata (conformada por la empresa Stora Enso de capitales sueco-finlandeses y Arauco de capitales chilenos)³⁶ de instalar la nueva planta de celulosa en Fray Bentos. Al respecto, el 11 de diciembre, en un almuerzo en la Unión de Exportadores del Uruguay, aclaró que “las empresas son fundamentales y la inversión también, pero muy importante es la relación con la República Argentina [un] eje estratégico en el futuro de Uruguay”.³⁷ Así, en los primeros días de febrero, se conoce la decisión final de Montes del Plata de radicar la

³⁴ Búsqueda, 10 de diciembre de 2009.

³⁵ El País, 28 de enero de 2010.

³⁶ En octubre de 2009, Stora Enso pasó a ser la mayor propietaria de tierra forestal en Uruguay, después de comprar los activos de la empresa española ENCE. Esta última estuvo a punto de abrir una planta de pastas de celulosa en Fray Bentos; de hecho el conflicto desatado entre Uruguay y Argentina tuvo origen en el proyecto de construcción de dos plantas, pertenecientes a Botnia y ENCE, respectivamente.

³⁷ Búsqueda, 17 de diciembre de 2009.

planta en la localidad Punta Pereira (departamento de Colonia), lugar elegido por ENCE para la instalación de la planta, una vez que había decidido no construirla en Fray Bentos.³⁸

Y finalmente, el presidente electo uruguayo toma la decisión de emprender conversaciones con la presidenta argentina. Unos días antes del viaje a Buenos Aires, en la estancia presidencial de Anchorena, Mujica comunicó a Tabaré Vázquez su decisión. Si bien trasciende que no hubo reparos de Vázquez, es claro que la estrategia del gobierno durante el conflicto fue congelar negociaciones bilaterales mientras persistiera el bloqueo y a la espera de la resolución del fallo de la Corte Internacional de Justicia, y, en todo momento, negociar de gobierno a gobierno, sin “legitimar” las manifestaciones de los grupos autodenominados ambientalistas que bloquearon el puente San Martín.

El 12 de enero, ya en Buenos Aires, en conferencia de prensa, José Mujica expresa. “Yo tengo que dialogar para destapar los puentes. Porque si no, nos vamos a volver viejos. Yo asumo mi actitud activa para que se destraben y no estoy en contra de lo que ha hecho mi presidente, por el contrario, ha contado siempre con mi apoyo. Ahora, esto no hay que tomarlo como inmiscuirse dentro de la política argentina”.³⁹ Esta última frase contradice la postura del gobierno uruguayo, el que considera que el corte de ruta es una violación al Derecho Internacional y, por tanto, responsabiliza al gobierno argentino de impedir el libre tránsito, a pesar de que quienes materializan el impedimento sea un grupo, relativamente institucionalizado, de la sociedad civil.

De todas formas, la agenda de Mujica con respecto a la relación bilateral con Argentina incluye otros temas como el dragado del Río Uruguay; el dragado del canal Martín García en el Río de la Plata; las trabas puestas por el gobierno argentino para concretar la financiación del proyecto de interconexión hidroeléctrica entre Uruguay y Brasil - aprobado a través del FOCEM -, y la conformación de un grupo de trabajo para canalizar las conversaciones: “Nosotros tratamos de construir una agenda y prever alguna futura delegación para tratar de negociar paso a paso un montón de cosas [...] Definitivamente hay que apurar la cuestión de la planta de regasificación en una eventual

³⁸ El 12 de diciembre de 2006, luego de reunirse en la Casa Rosada con el presidente argentino Néstor Kirchner y con su Jefe de Gabinete Alberto Fernández, el titular de la empresa española, Juan Luis Arregui, anunció la relocalización de la planta en Punta Pereira, sobre el Río de la Plata, a 60 kilómetros de la desembocadura del Río Uruguay, frente a Buenos Aires. La firma española había sido la primera en solicitar habilitaciones industriales y medioambientales para instalarse en Fray Bentos, ostentando allí una terminal portuaria, un polígono industrial y un vivero, dentro de un esquema de zona franca, todo autorizado por el gobierno uruguayo.

³⁹ Búsqueda, 14 de enero de 2010.

sociedad mixta de empresas del Estado argentino y uruguayo, los problemas del río que son varios, la navegación, el poder financiar en la forma más conveniente la interconexión con Brasil y ni que decir que todo esto incluye el puentecito de la discordia [...]”.⁴⁰

El 14 de enero se materializa la reunión entre la presidenta argentina y el presidente electo uruguayo. Cristina Fernández de Kirchner no pone reparos a las conversaciones directas entre Mujica y los ambientalistas de Gualeguaychú, acuerda una actitud de silencio hasta que se pronuncie la Corte y se muestra partidaria de la conformación de la comisión binacional para resolver temas de navegabilidad y de interconexión energética. Esta comisión estaría integrada por cinco representantes por país y comenzaría a trabajar después de la asunción de José Mujica. Adicionalmente, el presidente electo uruguayo lleva el tema de los uruguayos que permanecen ilegales en Argentina, planteando el trabajo conjunto de los ministerios del Interior de ambos países.

Sin embargo, la actividad de Mujica con relación específica al conflicto bilateral no encuentra en la visita a la presidenta argentina su punto final. El 23 de enero, en el balneario Iporá (departamento de Tacuarembó), el presidente electo recibió al gobernador de la provincia de Entre Ríos Sergio Urribarri. Antes y después de la reunión, Urribarri se manifestó contrario a los cortes de ruta como medida de protesta, reafirmando la necesidad de esperar y respetar el fallo de la Corte, ya que a esa instancia se llegó a pedido de los propios activistas.⁴¹ El gobernador manifestó que el objetivo central es recomponer las relaciones bilaterales ya que: “La frontera entre Argentina y Uruguay es Entre Ríos”. Por lo tanto, Urribarri informó que en la reunión se trataron, también, temas como reservas agrícolas a generar entrerrianos y uruguayos; la creación de un polo biotecnológico; una universidad binacional de gestión ambiental; la navegabilidad y el saneamiento del Río Uruguay; la integración ferroviaria; el tema energético, y aspectos culturales. José Mujica a la vez, reafirmando sus preocupaciones centrales declara: "Por suerte me encontré con una persona (Urribarri) con la cual tenemos un interés en común y no es el puente (San Martín), sino el río". Cabe resaltar que el presidente electo si bien reafirma su postura de seguir negociando a pesar del corte, se adhiere en un punto a la estrategia de Tabaré

⁴⁰ Búsqueda, 14 de enero de 2010.

⁴¹ El lunes 25 de enero, los activistas resolvieron impedir a una empresa subcontratista, la instalación de un tendido de fibra óptica en el puente San Martín, argumentando que eso proveería de mejor conexión de banda ancha a UPM. En esos días se daban a conocer sondeos de opinión en Gualeguaychú sobre el rechazo de la población local a los cortes de ruta.

Vázquez al declarar: “Por ahora voy a seguir reuniéndome con las autoridades competentes porque son representativas de los ciudadanos”.⁴²

El cambio de actitud también se refleja en que el gobierno electo define encauzar por la vía del Ministerio de Relaciones Exteriores la negociación, aduciendo dos motivos centrales: fortalecer la institucionalidad y aprovechar la capacitación técnica de los funcionarios de la Cancillería. Al respecto Mujica declara: “Todas las relaciones van a tener que tener vía diplomática [...], no voy a estar yo manejando eso”.⁴³ Durante el encuentro con Almagro, del 27 de enero, se ratificó que si bien el futuro presidente encabezaría y allanaría las negociaciones, la Cancillería sería el núcleo negociador con aportes técnicos y conocimiento de los acuerdos firmados con el vecino país.

El encuentro empresarial del 10 de febrero, reseñado en Sistema Internacional, también es el marco para que José Mujica reitere su intención de encauzar las relaciones bilaterales con Argentina, adicionando conceptos más profundos sobre inserción internacional. Ante preguntas de periodistas argentinos, aseguró el fin del conflicto bilateral, “bagatelas que el tiempo va a borrar”. Al respecto fundamenta: “Venimos de la misma placenta. Cuando ustedes se resfrían, nosotros nos engripamos. [...] El uruguayo que no cultiva una relación con el pueblo o con el gobierno argentino no trabaja a favor de los intereses uruguayos”.⁴⁴

Brasil: la Identificación con un Modelo

En los primeros dos días como presidente electo, José Mujica mostró una clara intención de acercamiento con Brasil. La noche del triunfo en segunda vuelta mantuvo una larga conversación con el presidente “Lula” da Silva, donde trascendió que el brasileño ofreció comunicación directa cuando fuera necesario destrabar un conflicto. Asimismo, el martes 1º de diciembre, Mujica se reunió con el embajador brasileño en Montevideo José Eduardo Felicio, a la vez que el asesor especial de “Lula”, Marco Aurelio García, llamó al presidente electo desde Ucrania. El embajador uruguayo en Brasilia, Carlos Amorín, comentó al respecto: “La relación actual entre Mujica y ‘Lula’, o la relación entre el PT

⁴² Todas las citas textuales del párrafo tomadas de El País, 24 de enero de 2010.

⁴³ Búsqueda, 28 de enero de 2010.

⁴⁴ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de Brecha, 12 de febrero de 2010.

[Partido de los Trabajadores del presidente brasileño] y el Frente Amplio es muy buena. La afinidad ideológica creo que ayuda cuando el contexto de la relación bilateral es bueno. Nada es automático, como ya lo vimos en estos últimos años. Los países tienen intereses propios”.⁴⁵ A todo esto, sólo cabe apuntar que Mujica manifestó en varias oportunidades, incluso en campaña electoral, su identificación con el modelo, las prioridades y los resultados que ostenta “Lula” en sus dos mandatos consecutivos.

Otros Países de la Patria Grande: Paraguay, Venezuela, Bolivia y Chile

En el marco de la Cumbre del MERCOSUR de principios de diciembre, y acompañado por su futuro canciller Luis Almagro, José Mujica se reunió con el presidente paraguayo Fernando Lugo, asumiendo el histórico compromiso de trabajar dentro del MERCOSUR para fortalecer los posicionamientos de los socios menores, particularmente en la superación de asimetrías y la eliminación del doble cobro del arancel externo común.

El contexto de la Cumbre referida tiene como punto destacable, la visita conjunta con Hugo Chávez a la fábrica Envidrio, empresa gestionada por trabajadores a partir del financiamiento del gobierno venezolano. Chávez se compromete a depositar fondos para concretar la asistencia a la cooperativa de curtidores Uruven y a apoyar las ideas de José Mujica en la reactivación del ferrocarril, la instalación de una fábrica de durmientes y el suministro de petróleo. Ante los anuncios, Mujica llamó a ser agradecidos con el gobierno de Venezuela: “Nosotros siempre tendremos memoria para los que nos ayudan y siempre tendremos olvido para aquellos que nos ofenden gratuitamente”.⁴⁶

A la salida de la trascendental reunión con Luis Almagro, el 27 de enero en la sede del FA, José Mujica anuncia que su primera visita oficial será a Bolivia para reunirse con Evo Morales, con el objetivo de cumplir un compromiso asumido. El presidente electo informó que el encuentro sería, casi seguramente, en Cochabamba para no exponerse a la altura de la ciudad de La Paz. Si más detalles, agregó que después de esa mini cumbre daría “una vuelta por el barrio”.⁴⁷ Sobre el 21 de febrero, se conoce que el primer viaje de José Mujica como Presidente de la República sería a Santiago, para asistir a la ceremonia

⁴⁵ Búsqueda, 3 de diciembre de 2009.

⁴⁶ Brecha, 11 de diciembre de 2009.

⁴⁷ Crónicas, 29 de enero de 2010.

de asunción de Sebastián Piñera, como presidente de Chile, el día 11 de marzo. La visita se hace ineludible, en tanto gesto de solidaridad con el gobierno y el pueblo chilenos después de que se produjera el terremoto del 27 de febrero. De allí, viajaría para cumplir su compromiso con Morales.

Estados Unidos de América: ¿Búsqueda de Consenso?

El presidente electo anuncia, a pocos días de su asunción, una reunión con la Secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton, el propio 1º de marzo en la mañana antes de la ceremonia. José Mujica califica como “una jugada fuerte por parte de Estados Unidos” enviar a Clinton y anuncia que aprovechará la ocasión para cursar una invitación a su presidente Barack Obama. Sobre los temas bilaterales que pretende abordar el nuevo gobierno uruguayo, Mujica adelantó la colaboración en la formación científica: “una ayudita a la Universidad (de la República)”. Cabe acotar que a la reunión concurren, Luis Almagro, y, expresamente invitados por Mujica, los máximos representantes del Partido Nacional y Colorado, Luis Alberto Lacalle y Pedro Bordaberry respectivamente, el diputado del Partido Independiente Iván Posada, y el senador del FA Alberto Couriel.⁴⁸

Escenario Nacional: Otra Vez Infraestructura

El presidente electo pone un fuerte hincapié en el factor recursos o capacidades estatales y su potenciación a partir de la recuperación del ferrocarril, concebida como “segunda prioridad cronológica” para su gobierno (la primera es la construcción y/o reciclaje de cárceles). El fundamento central de esa priorización lo ancla en que: “El transporte es un factor que tiene una incidencia brutal en este país”, justamente porque amplifica el llamado costo país. La recuperación del ferrocarril también es marcada como un elemento central por su conexión con el puerto de Nueva Palmira, importante en el transporte de granos y en la producción de la proyectada planta de Montes del Plata. Mujica anuncia que hay ofrecimientos de financiación con créditos internacionales, con opciones para estudiar y elegir.⁴⁹

⁴⁸ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de Búsqueda, 25 de febrero de 2010.

⁴⁹ Todas las citas textuales del párrafo tomadas de Brecha, 26 de febrero de 2010.

IV. EL DISCURSO DE ASUNCIÓN ⁵⁰

El discurso de asunción de José Mujica Cordano ante la Asamblea General fue presenciado por seis presidentes de países sudamericanos: Evo Morales, Hugo Chávez, Rafael Correa, Fernando Lugo, “Lula” da Silva y Álvaro Uribe. Cristina Fernández de Kirchner llegó directamente al acto protocolar en Plaza Independencia, cuando Tabaré Vázquez colocó la banda presidencial a José Mujica, ya que en horas del mediodía debió inaugurar el 128° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, en Buenos Aires. Michelle Bachelet suspendió su visita por el terremoto sufrido en su país. Estuvo ausente el presidente peruano Alan García. Fuera de la región, se destaca la visita ya ponderada de Hillary Clinton y del Príncipe de Asturias, Felipe de Borbón.

El sistema político nacional es la variable que recibe mayor dedicación en el discurso. La apelación central hace a la construcción de grandes consensos: “para mí, gobernar, empieza por crear las condiciones políticas para gobernar” con transformaciones hacia el largo plazo para consolidar políticas de Estado. Mujica desarrolla esa aspiración, diciendo: “Me gustaría creer, que esta de hoy, es la sesión inaugural de un gobierno de treinta años. No míos, por supuesto, ni tampoco del Frente Amplio, sino de un sistema de partidos, tan sabio y tan potente, que es capaz de generar túneles herméticos que atraviesan las distintas presidencias de los distintos partidos, y que por allí, por esos túneles, corren intocadas las grandes líneas estratégicas de los grandes asuntos”. En la apelación incluye no sólo al sistema político: “Puede ser que el gobierno tenga más tornillos que nadie. Más tornillos que el Partido Nacional, más que el Partido Colorado, más que los empresarios y más que los sindicatos... ¿Pero de qué nos sirven los tornillos sueltos, si son incapaces de encontrar sus piezas complementarias en la sociedad?”.

Sin embargo, Mujica insiste en los grandes consensos, sólo en los temas que venían trabajando las comisiones multipartidarias creadas a su iniciativa: educación, energía, medio ambiente y seguridad. Agrega: “Para todo lo demás, necesitamos que la política discurra en sus formas naturales: es decir, el gobierno en el gobierno y la oposición en la oposición. Con respeto recíproco, pero cada uno en su lugar. Como gobierno, nos corresponde la iniciativa para trazar el mapa de ruta”. En ese sentido hay una reafirmación en la continuidad del resto de las políticas públicas no incluidas en los cuatro temas: “Lo

⁵⁰ Todas las citas textuales tomadas de la “Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General”.

que hoy comienza, se define a sí mismo, entusiastamente, como un segundo gobierno. Ya lo dijimos en la campaña: nuestro programa se resume en dos palabras ‘Más de lo mismo’”. A efectos de esta investigación, no puede haber otra lectura que un reconocimiento, aunque indirecto, que la política exterior es materia de importantes disensos al interior del sistema político nacional.

Una vez reafirmada la importancia de “cinco años más de manejo profesional de la economía”, desde una conducción que califica de ortodoxa, a ser compensada con otros aspectos “heterodoxos, innovadores y atrevidos”, resalta el valor de lo que denomina “el país agro inteligente”. Así, con relación al comercio exterior expresa: “Queremos que la tierra nos de uno. Y a ese uno, agregarle diez de trabajo inteligente. Para al final tener un valor de once, verdadero, competitivo, exportable”. Remata su idea, sobre los factores recursos y estrategia de desarrollo, mediante un esquema: “Si el país fuera una ecuación, diría que la fórmula a intentar es agro + inteligencia + turismo + logística regional. Y punto”. Es esta instancia del discurso, reconociendo que no se inventará nada y se recorrerá “con humildad” el camino transitado por otros países pequeños, menciona a Nueva Zelanda y Dinamarca. O sea que ejemplifica con países de economía capitalista, y abiertos comercialmente al mundo. La idea de una economía abierta al mundo es reafirmada con la crítica a viejos modelos aplicados entre los años 50 y 70, “en la quimera de industrias imposibles [cuando] quisimos ser autárquicos, y producirlo todo fronteras adentro. Nos fue mal, muy mal. Sería criminal no aprender de aquellos dolores y volver a una economía enjaulada y cerrada al mundo”.

Desde conceptos sobre la necesidad de la reforma del Estado y la crisis financiera mundial, el presidente describe al Sistema Internacional como multipolar, con varios centros, y con la globalización como hecho “irreversible”. Esto vuelve a fundamentar la idea de un país abierto al mundo: “Por todos lados, los humanos anudamos nuestro destino y nos hacemos mutuamente dependientes. La idea de cerrarse al mundo quedó obsoleta”. Resalta, desde su diagnóstico, la necesidad de no creer en dogmas ni en paradigmas, y reconocer que, en el mundo, “No está fácil navegar. Las brújulas ya no están seguras de donde quedan los puntos cardinales”. Sin embargo, advierte que “el proteccionismo sigue vivo y coleando y, a menudo, es protagonizado por unidades de tamaño continental”.

Finalmente, el discurso es rematado con convicciones firmes sobre la integración regional. Primero, con apelaciones a toda Latinoamérica: “Los latinoamericanos, un poco a los tumbos, estamos intentando construir mercados más grandes. ¡Pero cómo nos cuesta!

Somos una familia balcanizada, que quiere juntarse, pero no puede. Hicimos, tal vez, muchos hermosos países, pero seguimos fracasando en hacer la Patria Grande [con una sola nación] “desde el Río Bravo a las Malvinas [...]”. Segundo con la reafirmación del MERCOSUR. En primer lugar, Mujica reconoce su estancamiento: “¡Ay MERCOSUR! ¡Cuanto amor y cuanto enojo nos suscita!”. En segundo lugar, materializa un compromiso intenso con el bloque: “el MERCOSUR es ‘hasta que la muerte nos separe’”, pero reclamando “una actitud reciproca de nuestros socios mayores”. En tercer lugar, y en alusión a Argentina, manifiesta el deseo “que el Bicentenario nos encuentre con un Río de la Plata más angosto, despejados todos los caminos que nos unen”, en referencia a la celebración de ese país de los doscientos años de su independencia.

En el cierre del discurso, agradeciendo la visita de presidentes y autoridades extranjeros, el Presidente de la República considera que la misma ya no es un mero gesto diplomático de cortesía. Incursionando en aspectos referentes a los sistemas políticos nacionales, José Mujica expresa: “Creo que en los últimos tiempos, estas presencias tienen un significado mucho más intenso y mucho más político. Siento que al estar aquí, ustedes expresan el respaldo a los procesos democráticos de renovación del poder.”

V. REFLEXIONES FINALES

Como se indicó en la Introducción, en estas Reflexiones Finales se extraerán conclusiones sobre la plataforma frenteamplista y, fundamentalmente, se estudiarán los factores o variables de política exterior afectados por el presidente electo en sus todos sus mensajes.

Para dar un contexto a este período de transición y al segundo gobierno del FA, su plataforma electoral reafirma dos ideas centrales, desde la propia “Introducción”, en clara respuesta a las críticas de los partidos políticos opositores. A manera de reivindicación de la política exterior del gobierno de Tabaré Vázquez, se defiende la asociación afinidad ideológica / inserción internacional, mostrando como logros la reanudación de relaciones diplomáticas con Cuba; los acercamientos a Palestina y a la República Saharaui, y la promoción del ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Por otra parte, se destaca el retorno a contactos fluidos con los demás países del bloque, sin aludir a áreas y temas de

estancamiento o a dificultades en las relaciones bilaterales de Uruguay con los socios mayores.

Las **ideas básicas y principios rectores** son calificados como claves para su proyecto alternativo, democrático, participativo, progresista, nacional y popular, dando otro ingrediente ideológico a las definiciones del FA en política exterior. Asimismo, se reafirma la conveniencia de una política exterior de Estado, hipótesis indirectamente descartada por José Mujica desde la propia campaña electoral. En cuanto a su enumeración, más allá de los llamados “principios rectores”, en donde se reivindican los grandes lineamientos de la ONU, los “pilares” estampan los postulados históricos de la izquierda nacional, muchos de ellos compartidos con los partidos tradicionales como los referentes a: la soberanía nacional; el rechazo de intervenciones y a alineamientos con grandes potencias; el trabajo por un orden internacional más equitativo y justo; el rechazo a todo tipo de acción terrorista, en especial al terrorismo de Estado; la promoción del multilateralismo en coordinación con países en desarrollo; la protección integral de los derechos humanos.

La estrategia de **inserción internacional** radica en dos caminos calificados de complementarios: el privilegiado espacio estratégico del MERCOSUR como plataforma de negociación conjunta, y el denominado bilateralismo múltiple para aumentar y diversificar el comercio, disminuyendo la vulnerabilidad del país, aunque evitando toda colisión que debilite al bloque latinoamericano. Si bien el bloque significa la coexistencia de procesos vigentes - como MERCOSUR, CAN, ALBA, UNASUR, ALADI -, se alienta la integración uruguaya al ALBA, considerado alternativa a modelos panamericanistas como el ALCA o las propuestas de TLCs de Estados Unidos de América. Para los dos caminos complementarios rige la ponderación de la cooperación sur – sur, mencionándose países como China, India, Sudáfrica y el propio Brasil. Asimismo, no se renuncia a instancias multilaterales como la OMC, siempre que se encaren desde la unidad de países latinoamericanos o países en vías de desarrollo, en general. Todo este esquema está fundamentado en dos ideas expresamente formuladas: la integración regional es facilitada por la afinidad ideológica entre los gobiernos progresistas, los movimientos sociales y los pueblos, y la inserción internacional es ante todo una cuestión política, por lo tanto el aspecto comercial debe estar inserto en lo político

La **política de comercio exterior** debe responder a estrategias de país productivo y de inserción internacional. Por tanto, reconocerá la capacidad generadora de riqueza y de dinamismo exportador, sin contraposiciones al fortalecimiento del mercado interno. En el desarrollo de esta variable, el “más y mejor MECOSUR” encuentra sus primeros límites en la necesidad de: la definitiva liberación de las barreras intrabloque, niveles de protección moderados extrabloque y negociación de acuerdos preferenciales MERCOSUR - terceros. Con relación a la política monetaria y cambiaria, se plantea la intervención del sistema financiero público y, de ser necesario, la regulación de los flujos de capital internacional, en defensa de la producción, no sólo pensada en beneficios a la exportación. Finalmente, hay un firme compromiso para evitar la competencia desleal de productos importados mediante medidas impositivas.

MERCOSUR e integración regional constituye el desarrollo más exhaustivo de la propuesta, con un bloque considerado en sí mismo y como plataforma de inserción internacional. Esto incluye la profundización del MERCOSUR con: desarrollos zonales; cadenas regionales; coordinación de políticas económicas, sociales, culturales y científico-tecnológicas, y el desarrollo de instancias políticas comunes. La idea central de profundización es que “La construcción del MERCOSUR no puede acotarse a la economía”, máxima distintiva de la propuesta con relación al resto del sistema político. Así se alaba al Parlamento del MERCOSUR y al propio FOCEM, pero también resaltan propuestas de integración infraestructural, productiva, cultural y energética; esta última mediante un eje con Venezuela, Ecuador, Bolivia y Brasil para el desarrollo de todo el continente, dejando afuera “la explotación imperialista”. Se construye una agenda con metas a corto plazo sobre reglas claras de comercio intra y extrabloque, y un desarrollo exhaustivo de la agenda social; con metas a mediano plazo sobre coordinación y convergencia gradual de políticas macroeconómicas; con metas a largo plazo sobre la adecuación de la estructura institucional y del sistema de toma de decisiones. Fuera de la subregión, se propende para Uruguay un rol de articulador del proceso de integración sudamericano por la radicación, en Montevideo, de las secretarías de ALADI y MERCOSUR. Pero la apuesta regional más decisiva es la valoración de la UNASUR y ámbitos conexos como el Consejo Sudamericano de Defensa – en rechazo a agencias y organismos propuestos por Estados Unidos de América -, el Banco del Sur, y otros

aspectos puntuales en energía, riquezas naturales y renegociación de la deuda externa. Se estampa una propuesta concreta para la Unión: hacer converger la CAN y el MERCOSUR con vistas a la libre circulación de factores productivos en América del Sur.

Finalmente, en cuanto a los **aspectos institucionales de la política exterior**, desde una inserción internacional integrada a las estrategias de desarrollo, se marcan tres tareas al Ministerio de Relaciones Exteriores: constituir un cuerpo diplomático con activa participación en todos los países que se estime necesaria por criterios tanto económico-comerciales, como políticos, de promoción cultural y de promoción turística, en una apreciación coherente con las máximas de inserción ya analizadas; reformar viejos conceptos como el código de actuación, la propensión al secreto cupular, la distancia con el resto de la sociedad en la información y la falta de rendición de cuentas de la gestión; consolidar una institucionalidad articuladora con los diversos actores nacionales con roles en el relacionamiento externo. En este último punto, se destaca el trabajo conjunto con los gobiernos locales y la jerarquización del Instituto Artigas del Servicio Exterior interactuando con la Universidad de la República. Los puntos de exhaustivo tratamiento y distintivos de la plataforma, con relación al resto de los partidos políticos, lo constituyen, primero, el desarrollo de una política cultural agresiva con: mejoras en el servicio diplomático; integración de uruguayos radicados en el exterior; articulación con actores gubernamentales y no gubernamentales, y acciones en organismos internacionales. Segundo, las políticas de diáspora: profundizando labores de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación (Departamento 20) y de los Consejos Consultivos; reestructurando el servicio consular; apostando a recuperar recursos humanos mediante proyectos productivos; trabajando para el ejercicio de los derechos políticos de los uruguayos no residentes; implementado una política de retorno con una Oficina de Retorno y Bienvenida que involucre actores estatales, municipales y sociales. Para terminar, la propuesta del FA considera fundamental la puesta en marcha del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional y del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, en donde se coordinen diferentes organismos.

Como se adelantara en la Introducción, el estudio de los mensajes de José Mujica se estructura mediante la clásica división que agrupa a los factores de la política exterior en internos y externos. En los factores internos, desde la obvia prioridad del sistema político

nacional, se contemplarán también la estrategia de desarrollo nacional; los recursos o capacidades estatales, y las variables étnicas, históricas y culturales. Entre los externos, además del factor central Sistema Internacional, se atenderá el factor política de poder, este último en tanto orientación estratégica, racional y calculadora por su tendencia a considerar al Estado un actor racional y unificado, por su énfasis en el conflicto internacional y por considerar las acciones de otros países como principal condicionante de las decisiones de política exterior. (Van Klaveren 1992: 191) La elección de los seis factores, como esquema de complementariedad necesario y suficiente para explicar comportamientos en política exterior, es una propuesta teórica y metodológica del autor, aplicada en sus proyectos de investigación desde 1995. No obstante, la propuesta teórica y metodológica no pretende cuestionar otras tantas desarrolladas en estudios de política exterior de países latinoamericanos, sobre todo teniendo en cuenta que la configuración de dicha política pública es una construcción dinámica, capaz de incorporar factores o variables que afecten los comportamientos de los decisores involucrados, de acuerdo a diferentes contextos temporales o espaciales.⁵¹

Entrando al estudio de los factores de política exterior que José Mujica, en calidad de presidente electo, implica, se verifica que el **sistema político** recibe, cualitativa y cuantitativamente, la mayor dedicación, situación corriente en cualquier estudio sobre relaciones exteriores. En este Documento de Trabajo, el sistema político es abordado, en primer término, desde una simple transcripción de los resultados de las elecciones nacionales, los que reafirman la mayoría parlamentaria para el FA, con 15 senadores y 50 representantes nacionales, en cifras más ajustadas que en la elección de 2004, donde había obtenido 16 senadores y 52 representantes nacionales. Asimismo, la necesidad de una segunda vuelta para la consagración de Mujica marcó un cambio cualitativo con relación a la elección de Tabaré Vázquez, en la primera vuelta de octubre de 2004.

En segundo término, la variable sistema político es activada para reseñar y analizar la composición del nuevo Consejo de Ministros. Sorprende la celeridad con que José Mujica confirma los nombres de ministros y subsecretarios, actitud bien diferente a la

⁵¹ Para la lectura de un marco de análisis sobre el alcance de cada factor o variable, ver: FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2000) *El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior*. Páginas 3 a 7.

asumida por todos los presidentes electos desde la elección de 1984. Por otra parte, la celeridad sorprende cuando la situación del país - muy distinta a la de 2004 con las consecuencias de la crisis de 2002 patentes - y la garantía de una transición ordenada le daban un buen margen de maniobra. El número de ministerios que le correspondieron a cada sector del FA refleja casi proporcionalmente los resultados de octubre. Para el estudio de este período resulta sintomático que el nuevo canciller pertenezca al sector y al entorno del presidente. Si bien Mujica se manifiesta conciente de la exigua mayoría parlamentaria del partido de gobierno, no optó por una estrategia de gobernabilidad como la desplegada por el presidente saliente en los primeros años de su administración. Tabaré. Vázquez, para asegurar las mayorías parlamentarias, conformó su gabinete con los líderes sectoriales del FA, como primera plataforma de negociación que trasladara sus consensos a la bancada oficialista. La metodología de trabajo de José Mujica reafirmó la valoración que el primer gobierno del FA supo dar al Consejo de Ministros, pero alternando sus sesiones con las de los gabinetes específicos Productivo; Social; de Seguridad Pública; de Innovación y Tecnología, y de Energía. Una vez conformado el futuro Consejo de Ministros, el presidente electo envía un mensaje a sus integrantes con relación a la necesidad de una absoluta austeridad en el gasto público.

En tercer término, José Mujica provoca toda una definición con relación al sistema político, al reconocer la necesidad de una mayor participación de la estructura del FA en la toma de decisiones del futuro gobierno, con relación a lo sucedido en la administración de Tabaré Vázquez, mediante la revalorización de la Agrupación Nacional de Gobierno, a reunirse cada 45 días y agilizada con una mesa permanente. Cabe acotar una incógnita abierta para este período de gobierno: la doble condición de José Mujica, en tanto líder del FA y líder indiscutible de su sector fuertemente mayoritario, el Espacio 609.

En cuarto término, el nuevo presidente completa el triángulo de soportes para su gobierno - partido político, Consejo de Ministros, bancada parlamentaria oficialista – ofreciéndole a los legisladores frenteamplistas un mayor y más regular relacionamiento. Los dos objetivos que plantea son: apoyar a los ministros, sobre todo a aquellos sin trayectoria legislativa, y no arriesgar la exigua mayoría parlamentaria. También en esta instancia, pero esta vez a pedido de los legisladores, se marca una diferencia con el

gobierno de Vázquez, al consagrarse un compromiso de mayor información del Poder Ejecutivo y menor urgencia para el tratamiento de los proyectos de ley.

En quinto término, José Mujica, en su transición hacia la presidencia, materializa gestos de distensión y unidad nacional hacia los partidos políticos opositores: expresiones conciliadoras en el discurso de celebración; reuniones inmediatas con los respectivos líderes; instalación de comisiones técnicas multipartidarias para lograr políticas de consenso en seguridad, educación, medio ambiente y energía; expresiones sobre valoración y necesidad de relación fluida con todas las bancadas parlamentarias; invitación a todos los partidos a la reunión con Hillary Clinton. Inclusive, cabe recordar la actitud de los principales líderes políticos de la oposición cuando concurrieron al encuentro empresarial en Punta del Este. Todo esto repercutió en el clima de negociación sobre la coparticipación en los directorios de empresas públicas, entes autónomos y organismos de control, delegada a Danilo Astori. El discurso de asunción, a pesar de exhortar a políticas de consenso por treinta años, deja claro que, fuera de los temas tratados en las comisiones técnicas, no habrá intentos por construir políticas de Estado en otras áreas, asumiendo que el FA tendrá, como partido de gobierno, la obligación de “trazar el mapa de ruta”. Dicho trazado reivindicará lo actuado por el gobierno de Tabaré Vázquez, o sea: “Más de lo mismo”.

En sexto término, no es posible terminar el estudio de esta variable sin considerar las últimas palabras de agradecimiento a presidentes y autoridades extranjeros, en el discurso del 1º de marzo. Allí, José Mujica dice creer que, en los últimos tiempos, la presencia en asunciones de gobierno están cargadas de un significado: “el respaldo a los procesos democráticos de renovación del poder”.

La **estrategia de desarrollo nacional**, en materia de política exterior, es explicada en forma contundente en el discurso de asunción, en primer lugar, mediante la reafirmación del flamante presidente sobre “cinco años más de manejo profesional de la economía”, al que no duda en calificar de ortodoxo. En segundo lugar, con una fórmula sobre estrategia de desarrollo e inserción internacional: agro + inteligencia + turismo + logística regional. En tercer lugar con una economía abierta al mundo, desde su modelo agroexportador, que no repita los errores de la estrategia de sustitución de importaciones.

En concordancia, José Mujica alude a los recorridos de Nueva Zelanda y Dinamarca, dos países de economía capitalista y abierta comercialmente al mundo.

Pero el principal punto de la estrategia de desarrollo nacional radicó, sin lugar a dudas, en la integración regional, con la unidad latinoamericana como apuesta a mediano plazo y con la consolidación del MERCOSUR como apuesta inmediata. Así, la unidad latinoamericana es la única referencia de Mujica, en política exterior de su breve mensaje ante simpatizantes frenteamplistas, la noche de su triunfo en segunda vuelta, y referencia central tanto en sus discursos en la IX Cumbre Sindical del Cono Sur como en el de asunción. En la Cumbre Sindical, vuelve a conectar temas de inserción con temas entrañables a concepciones de izquierda, al advertir que para pelear contra la pobreza y recrear la identidad perdida hay que fundar la patria, integrando a los países ya creados.

Y es, también, en la Cumbre de trabajadores que José Mujica reafirma la necesidad de un MERCOSUR que trascienda los aspectos comerciales y supere esa “visión mediofénica” de la integración. Asimismo, el discurso del 1º de marzo no deja dudas sobre el bloque como herramienta central de inserción internacional: “el MERCOSUR es ‘hasta que la muerte nos separe’”. No obstante, Mujica reconoce su estancamiento – reconocimiento que ya había hecho en su visita a Argentina - y reclama un compromiso recíproco de los socios mayores. Pero más allá de reafirmaciones declarativas, el presidente electo concreta una propuesta sustancial y novedosa en el período estudiado: la construcción de un puerto de aguas profundas en La Paloma, administrado y operado por los miembros plenos del MERCOSUR y Bolivia con el objetivo de canalizar grandes operaciones comerciales, atenuando la puja entre servicios portuarios de diferentes Estados.

En este trabajo no se encuentran elementos suficientes como para sostener que el futuro gobierno concretará actitudes de acercamiento - o alejamiento - con los países del ALBA, más allá de las fuertes afirmaciones de la plataforma preelectoral del FA. La única manifestación expresa de José Mujica con relación a sus países miembros es la temprana visita a Bolivia. La visita, como cumplimiento estricto de un compromiso con Evo Morales, parecería más enmarcada en el conjunto de variables étnicas, históricas y culturales - en tanto reafirmación de conceptos como patria grande - que en una apuesta a una inserción internacional desde la estrategia de desarrollo.

Los **recursos o capacidades estatales** son una constante en los mensajes del presidente electo, valorados como un instrumento imprescindible para la exitosa inserción internacional. La valoración se concreta en todo el período estudiado, con énfasis en las fundamentaciones sobre la necesidad de encauzar las relaciones bilaterales con Argentina, y en el discurso de asunción. Allí, José Mujica ensaya una fórmula contundente al explicar que el país debe ser “agro + inteligencia + turismo + logística regional. Y punto”. Desde esa fórmula, alienta a sumar valor agregado a los productos agrícolas exportables. Concretamente, sobre la infraestructura, se especifica un pedido de financiación al Banco Mundial en: la remodelación de los puertos; el dragado del río Uruguay; la construcción ferroviaria y vial, y la construcción de represas para mejorar temas de inundaciones y riego. El tema recurrente del período de transición es la recuperación del ferrocarril, en tanto segunda prioridad cronológica de su gobierno, debido a la incidencia del transporte en el llamado costo país.

Cabe acotar que el factor demográfico de Uruguay tampoco está ausente en el discurso de Mujica, llegando a expresar que el gobierno (menciona como encargado al Ministerio de Turismo y Deportes) debe incentivar a la gente a radicarse en el país y captar personas calificadas técnicamente.

En cuanto a los recursos humanos, José Mujica da una definición clara y bien diferente a la de su antecesor con la designación de su canciller, al ser casi inmediata y recaer en un funcionario diplomático de carrera. En concordancia con esta designación, la consigna del presidente electo pasa por reafirmar su confianza en el personal diplomático de carrera. Dicha consigna es concretada con la confirmación de los embajadores Carlos Gianelli en Estados Unidos de América y Carlos Amorín en Brasil, pero, sobre todo, al declarar que del cupo de veinte embajadores políticos, el gobierno utilizará como máximo doce. En la administración de Tabaré Vázquez se había legislado para aumentar el cupo de diez a veinte. Asimismo, se define para el Servicio Exterior: dar relevancia a funcionarios jóvenes formados en Relaciones Internacionales o Comercio Exterior; introducir criterios sobre equidad de género, destinando mujeres en altos cargos, y parámetros objetivos para la medición de la labor en materia de gestión y rendimiento. Es, sin duda, relevante para contextualizar el período de gobierno que se inició el 1º de marzo, el anuncio de Almagro de cierre de misiones que no cumplan con determinados criterios políticos, comerciales y de amistad tradicional, estudiando los recursos financieros, materiales y humanos

asignados, para contrastarlos con los resultados obtenidos, la importancia actual y las posibilidades futuras que ofrece la representación, en un nuevo mensaje de austeridad.

La macro categoría de **factores o variables étnicos, históricos y culturales** es netamente activada por José Mujica en su “debut internacional” en la Cumbre Sindical del Cono Sur. Allí hay referencias históricas a Bolívar, San Martín y Artigas como mentores de la integración; rechazos al nacimiento de Estados a partir de sus puertos y del mercado mundial con prescindencia de sus estrategias de desarrollo, e incluso una reivindicación a “los llaneros, los gauchos, los paisanos, el pobrerió”, ilustrada por un saludo a Evo Morales que acababa de conseguir su reelección. Allí advierte que la integración no es un tema central de los pueblos, ni de los trabajadores, ni de los partidos progresistas, ratificando su idea central: los países están, pero “la patria está por fundarse”. Estos conceptos son recalcados por el nuevo presidente en su discurso de asunción, donde llega a utilizar la expresión “Patria Grande”, actualmente “familia balcanizada”, para el conjunto de Estados que deben asociarse en una sola nación latinoamericana.

Desde esta tradición ideológica y aludiendo a un viejo concepto sobre la génesis de Argentina y Uruguay que se resume en la fórmula, dos Estados en una Nación, a la salida del encuentro empresarial en Punta del Este y ante demandas de periodistas argentinos, por el futuro de la relación bilateral, Mujica asegura la resolución del conflicto por la instalación de la planta de UPM, al que considera coyuntural y temporal, ante una poderosa razón: “Venimos de la misma placenta”. Ese mismo concepto es reafirmado en el discurso del 1º de marzo en alusión al Bicentenario argentino, celebración que debe encontrar a los dos países “con un Río de la Plata más angosto”.

La referencia central al **Sistema Internacional** puede resumirse en la intención de consolidar una posición-país, cada vez más abierta al mundo. Esta visión es recalcada por José Mujica ante los empresarios en Punta del Este, a manera de garantía para que radiquen inversiones en el territorio nacional. En el discurso ante la Asamblea General, el Sistema Internacional es expresamente descrito como multipolar e irreversiblemente globalizado. Mujica reconoce que no hay dogmas ni paradigmas claros. Todo esto le sirve para volver a fundamentar su idea de país abierto al mundo, pero advirtiendo que el proteccionismo de los países desarrollados sigue vigente. El período estudiado muestra una relación fluida del

gobierno electo, en su conjunto, con organismos internacionales financieros como el Banco Mundial y el BID.

Con relación a la **política de poder**, la conclusión medular de esta investigación es que el trabajo del presidente electo concentra los mayores esfuerzos en reestablecer el clásico equilibrio regional con los dos grandes países limítrofes. Obviamente, y dado el contexto heredado, esos esfuerzos están abocados a la solución del diferendo con Argentina. ¿Qué manifestaciones o acciones fundamentan esta afirmación? En primer lugar, la designación de Guillermo Pomi como embajador acreditado en Buenos Aires, primer anuncio sobre designaciones en el cuerpo diplomático nacional y concretado en un dirigente de confianza de José Mujica. En segundo lugar, la reunión con dirigentes de la Asamblea Ciudadana Ambiental Gualeguaychú para conversar directamente con los gestores y ejecutores del corte de ruta, alterando la estrategia del gobierno de Vázquez que consideraba responsable al gobierno argentino de impedir la libre circulación y no le otorgaba categoría de interlocutores a los assembleístas. En tercer lugar, la firme negativa para que Montes del Plata instalara una segunda planta de fabricación de pastas de celulosa en Fray Bentos, a quienes Mujica explica que si bien las inversiones extranjeras son importantes, es más importante, aún, la relación con Argentina. En cuarto lugar, las conversaciones con Cristina Fernández de Kirchner, viajando a Buenos Aires, y con el gobernador de Entre Ríos Sergio Urribarri, cuando la estrategia vigente en el gobierno saliente pasaba por el congelamiento de toda negociación a la espera del fallo de la Corte Internacional de Justicia. Cabe recordar que en las reuniones se tratan otros temas de interés común, vitales para Uruguay, como el dragado de los ríos binacionales y diferentes proyectos de interconexión energética regional, acordándose con la presidenta argentina, la creación de una comisión binacional de trabajo.

Con la otra potencia regional que limita con Uruguay, el panorama es mucho más claro y alentador: José Mujica se manifestó, desde la campaña electoral, admirador del modelo y las prioridades de gobierno del presidente de Brasil Luis Inácio “Lula” da Silva. El contacto inmediato y fluido entre Mujica y “Lula”, con los respectivos embajadores marcando presencia, anima la afirmación de la primera frase de este párrafo. Cabe tener en cuenta las reflexiones del embajador Carlos Amorín, explicando que la buena relación entre los dos presidentes, y entre el FA y el Partido de los Trabajadores (de “Lula”), se

enmarcan en una afinidad ideológica que sólo facilita la relación bilateral, ya que siempre estarán presentes los intereses de los respectivos países.

En cuanto a la potencia hegemónica continental, Estados Unidos de América, en este trabajo sólo se destaca el gesto del gobierno de ese país de enviar a su Secretaria de Estado a la ceremonia de asunción. El gesto es expresamente reconocido y valorado positivamente por José Mujica. Por otra parte, el presidente electo, en una acción ya analizada en el factor sistema político, invita a su reunión con Hillary Clinton a representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, en un mensaje de búsqueda de consenso para encarar las relaciones bilaterales. El mensaje adquiere una considerable dimensión ya que, como se ha comprobado en el Documento de Trabajo, no abundan gestos de Mujica sobre la construcción de una política exterior de Estado, ni de consenso. La ausencia de alusiones, de José Mujica a Estados Unidos, es otro elemento valioso para el análisis, atendiendo a que se está frente a la asunción de un presidente frenteamplista y a las diferentes valoraciones negativas a la política exterior de la potencia del norte que plasma la propuesta preelectoral de la coalición de izquierda.

BIBLIOGRAFÍA

BARBÉ, Esther. (2003) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.

BERNAL MEZA, Raúl. (2005) *América Latina en el Mundo*, Buenos Aires, Nuevohacer y GEL.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2009) *La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2009*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 76.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2007) *La Inserción Internacional en 2005: Roles y Posturas de los Decisores Gubernamentales*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 71.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. “Primeros Pasos de la Política Exterior Progresista”, en la revista electrónica *La Onda Digital* N° 328, 6 de marzo de marzo de 2007.
<http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/328/A1.htm>

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2000) *El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 53.

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 Uruguaya de Ciencia Política* N°15, 2006, Instituto de Ciencia Política y Ediciones Cauce. p. 129-150.

VAN KLAVEREN, Alberto. "Entendiendo las Políticas Exteriores: Modelo para Armar", en *Revista de Estudios Internacionales* N° 98, Año XXV, abril - junio 1992, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. p. 169 - 216.

Artículos o Documentos en Prensa

CAETANO, Gerardo.

“La Negociación Puede ser un Plus Diferenciador de Mujica”. Brecha, 4 de diciembre de 2009.

DE POSADAS, Ignacio.

“Una Cosa es una Cosa y...”. El País, 24 de enero de 2010.

GRACERAS, Ulises.

“Primeros Pasos (Positivos) y Primeros Desencuentro (Negativos) en el Futuro Gobierno y la Oposición”. Crónicas, 11 de diciembre de 2009.

MOREIRA, Constanza.

“La Conformación del Nuevo Gobierno”. La República, 7 de diciembre de 2009.

Trascripción del Discurso de José Alberto Mujica Cordano ante la Asamblea General.

“De la Tolerancia a la Colaboración”. “El Discurso de José Mujica ante la Asamblea General fue una Invitación al Diálogo entre el Gobierno y la Oposición”. Portal 180.

<http://www.180.com.uy/articulo/De-la-tolerancia-a-la-colaboracion>.

Consultada el 2/3/2010.

Documentos

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

Prensa

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

Semanarios: Crónicas, Brecha, Búsqueda.

Banco de Datos

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