

Serie Documentos de Trabajo

***LA AGENDA INTERNACIONAL DEL URUGUAY EN EL
PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DE JOSÉ MUJICA***

Wilson Fernández Luzuriaga(*)

Colaboración: Santiago Rebellato (**)

**Unidad Multidisciplinaria
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Serie Documentos de Trabajo N ° 79
Noviembre, 2011
ISSN 1688-5074**

(*) Programa de Estudios Internacionales, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR)

() Cátedra - Práctica de Negociación, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho (UdelaR)**

Introducción	5
I. Marco de Análisis	7
I.1. La agenda de gobierno en las políticas públicas	8
I.2. La agenda internacional en las teorías de las Relaciones Internacionales	10
I.3. La agenda internacional como instancia en la política exterior	14
II. La Agenda Internacional del Uruguay en 2010	16
II.1. Sistema internacional	16
II.1.1. Los principios del Derecho Internacional	16
a. Multilateralismo comercial	16
b. Multilateralismo político	17
c. Autodeterminación de los pueblos	18
d. Democracia	19
e. Responsabilidad internacional	20
f. Defensa de la soberanía	21
II.1.2. Organismos internacionales	22
a. Organización para la Cooperación y el Desarrollo	22
b. Banco Mundial	22
II.1.3. El frente latinoamericano	23
II.2. Política de poder	26
II.2.1. Equilibrio regional de poder	26
a. Argentina	26
b. Brasil	31
II.2.2. Estados Unidos de América y la pugna de Venezuela	33
II.2.3. UNASUR	35

II.3. Sistema Político	36
II.3.1. La conformación del Consejo de Ministros	36
II.3.2. La búsqueda de consensos	37
II.3.3. La Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado	38
II.3.4. El tema “Cuba”	39
II.4. Estrategia de desarrollo	40
II.4.1. MERCOSUR	40
II.4.2. El bilateralismo múltiple	43
II.5 Recursos y capacidades estatales	44
II.5.1. Energía e integración energética	44
II.5.2. Defensa	47
II.5.3. Recursos Humanos	48
III. Consideraciones Finales	49
Bibliografía	60

Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar la agenda de política exterior, comúnmente llamada agenda internacional, en el primer año del gobierno asumido en Uruguay, el 1º de marzo de 2010.

En el año 2009, el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (PEI) analizó las propuestas preelectorales de los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria, presentadas para las elecciones de octubre de 2009. El análisis respondió a una metodología aplicada en el PEI, desde las elecciones de 1994, basada en cinco variables: 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.¹

En 2010, el PEI presentó un trabajo sobre las propuestas programáticas de los cuatro partidos políticos uruguayos, a la luz de las tres tradiciones ideológicas nacionales aceptadas y reconocidas en materia de política exterior: la universalista o colorada, la blanca o resistente y la tercerista. El análisis respetó categorías adoptadas en instancias anteriores de investigación, del propio PEI, como distintivas de cada corriente. Las categorías fueron establecidas a partir, fundamentalmente, de dos textos paradigmáticos de Carlos Real de Azúa y Aldo Solari.² Cabe señalar que los docentes del PEI afirmaron la corroboración de dos hipótesis. La primera arriesgó que la concepción sobre política exterior del Frente Amplio se construyó tomando elementos centrales tanto de la tradición blanca o resistente como del tercerismo. La segunda hipótesis pretendió confirmar que los partidos Colorado y Nacional sustentan un importante grado de fidelidad y veraz adaptación a sus tradiciones y principios históricos en relaciones exteriores.³

¹ Fernández Luzuriaga, Wilson (2009) *La Política Exterior en las Elecciones Nacionales 2009*.

²

- Real de Azúa, Carlos (1987) “Política Internacional e Ideologías en el Uruguay” en Real de Azúa, Carlos. *Escritos*. Montevideo: Arca, pp.233-262. Publicación original de 1959.
- Solari, Aldo E. (1965) *El Tercerismo en el Uruguay. Ensayos*. Montevideo: Editorial Alfa.

³ Fernández Luzuriaga, Wilson y Hernández Nilson, Diego (2010) “Tradiciones Ideológicas de Política Exterior en las Propuestas Preelectorales 2009 de los Partidos Políticos Uruguayos” en *3er. Congreso*

Asimismo, también en 2010, el PEI publicó un Documento de Trabajo referido al período de transición, preparación e instalación del gobierno que asumió el 1º de marzo en Uruguay, en materia de política exterior, a través de la figura del presidente electo, José Alberto Mujica Cordano.⁴

El 1º de marzo de 2010, día de la asunción de José Mujica como Presidente de la República, traza una línea divisora tanto temporal como conceptual en la formación de la política exterior uruguaya. Las propuestas político-partidarias, y en especial la del Frente Amplio, en tanto partido de gobierno, así como los lineamientos anunciados por el nuevo gobierno en el período de transición deben imputarse a las instancias de formulación de las relaciones exteriores del período 2010-2015. En otras palabras: “La frontera temporal de la asunción del gobierno permite separar la elaboración o enunciación de la política exterior de su funcionamiento. Las dos etapas conforman la globalidad de la política exterior de un equipo de gobierno (o de un régimen), pero esa frontera circunscribe y diferencia el marco de referencia de su aplicación”. (Bizzozero y Luján, 1992: 13).

Esta reflexión no resuelve el tema de la conformación de la agenda internacional del Uruguay. Las investigaciones del PEI antes citadas sobre propuestas político-partidarias y los posicionamientos de José Mujica, en tanto presidente electo, demuestran una continuidad en las etapas de formulación de la política exterior. Las etapas de formación de la agenda en un proceso político denotan, solamente, componentes lógicamente tan necesarios como interdependientes. Una separación tajante por instancias en la elaboración de una política pública es más que nada un supuesto, en cierta forma artificial y hasta inhibitorio, cuando se deja la impresión o se recomienda un procedimiento etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente, a menos que se haya completado la precedente: "En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal". (Aguilar Villanueva, 1993: 15).

Este trabajo, en primera instancia, presenta un marco teórico sobre el significado actual de la agenda internacional de los Estados nacionales que recoge sustancialmente, pero en

Uruguayo de Ciencia Política. Uruguay: desde el Cambio a la Continuidad. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP). CD-Rom.

⁴ Fernández Luzuriaga, Wilson (2010) *El Presidente Electo en la Transición, Trazos de la Política Exterior de José Mujica.*

forma resumida, la ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, realizado en esa ciudad entre el 27 y el 30 de julio de 2011.⁵

En una segunda instancia, se describe la agenda internacional de Uruguay, a partir de cinco variables, reiteradamente seleccionadas por el PEI en investigaciones sobre política exterior uruguaya: el sistema internacional y las visiones de políticas de poder, en tanto variables exógenas, y el sistema político, las estrategias de desarrollo, y los recursos y capacidades estatales, como variables endógenas. La recopilación de material estuvo facilitada por la tarea asidua del *Observatorio de Política Exterior Uruguay* elaborado por el PEI en base a publicaciones de prensa y a los comunicados oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁶ Asimismo, se analizó el *Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional Correspondiente al Primer Período Ordinario de la XLVII Legislatura*, en la sección sobre el *Ministerio de Relaciones Exteriores*, con dos anexos “Personal del Ministerio” y “Tratados” (en adelante Informe y Memoria Anual - MRREE), publicado en la página de la Presidencia de la República, el 1º de marzo de 2011. En este trabajo, se contempló, principalmente, lo incluido en la labor de las direcciones de la Cancillería.

Finalmente, en una tercera instancia sobre Consideraciones Finales, se analizan las opciones asumidas y reasumidas por el gobierno uruguayo para el relacionamiento externo del país, en una lectura desde las seis variables mencionadas y a la luz del significado actual de la agenda internacional de los Estados.

I. Marco de Análisis

En un contexto histórico y contemporáneo de marcada separación en la academia uruguaya entre los estudios de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales, disciplinas desarrolladas en instituciones distintas dentro la Universidad de la República, así como en universidades privadas, este marco de análisis tiene como objetivo aportar reflexiones sobre el significado actual de la agenda internacional de los Estados nacionales, desde lecturas provenientes de diferentes perspectivas disciplinarias. Así, en un primer apartado, se reseñan conceptos de la agenda de gobierno, en general, en el marco de las políticas

⁵ Fernández Luzuriaga, Wilson (2011) “El Significado Actual de la Agenda Internacional de los Estados”.

⁶ Responsable del Observatorio: Diego Hernández Nilson.

públicas. En un segundo apartado, se analiza la instalación del tema de la agenda internacional en el terreno de las teorías de las Relaciones Internacionales, con un anclaje especial y fundamentado en la irrupción del paradigma de la interdependencia, así como en su vigencia, con las relaciones internacionales contemporáneas devenidas en un fenómeno global. Finalmente, en un tercer apartado, se conceptualiza la agenda internacional como elemento o instancia de la política exterior de un país, en tanto coproducción que sintetiza aspiraciones de la sociedad civil y del sistema político con sus decisores, e influencias de los medios de comunicación y de la agenda del sistema internacional.

I.1. La agenda de gobierno en las políticas públicas

Luis Aguilar Villanueva (1993), en su libro *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, desde la afirmación que la decisión más importante de un gobierno tiene que ver con la elección de sus asuntos y prioridades, o sea con su agenda, entiende por agenda de gobierno al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”. (p. 29). El autor profundiza el concepto adicionando una serie de elementos que, en este Documento de Trabajo, se clasifican según su naturaleza objetiva o subjetiva.

El elemento objetivo refiere a la temática incluida, en tanto síntesis de agendas de los ciudadanos, del sistema político o del propio Estado. En otras palabras, la configuración de la temática es el resultado de una cristalización de agendas más difusas por materias y por límites entre cada una de ellas. El elemento subjetivo se personifica en los gobernantes con jurisdicción legítima para seleccionar y ordenar la temática, y para considerar o decidir actuar sobre ella. Esta subjetividad puede encontrar límites, más o menos precisos, en reclamos insistentes del resto del sistema político o la sociedad civil, así como en obligaciones estatales de rango constitucional que vuelven prescriptiva la intervención del gobernante. En esta dinámica, las agendas difusas pueden preceder y determinar a la gubernamental o ser incluidas por la voluntad de los gobernantes, y se concretan con independencia o en comunicación con ellos. Las dos ecuaciones darán como resultado concordancias o discrepancias entre agendas.

El segundo concepto presentado, deriva de una distinción de Roger W. Cobb y Charles E. Elder (1986) en su trabajo *Participación en Política Americana. La Dinámica de la*

Estructuración de la Agenda, reiteradamente utilizada en estudios sobre políticas públicas. Los autores distinguen dos agendas políticas, una sistémica y otra de gobierno. La agenda sistémica, pública o constitucional está integrada por “todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”. (p. 115). Por tanto, su constitución muestra cuestiones más abstractas, generales y globales, a manera de indicadores más que de definiciones de problemas. La agenda de gobierno, institucional o formal es definida como “conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones”. (p. 116). O sea que su constitución muestra cuestiones más específicas, concretas y acotadas, indicando y definiendo el problema preciso.

Mientras la contradicción entre ambas agendas puede proyectar indicadores de intensidad y frecuencia de conflictos en el sistema político, su interacción plantea dos órdenes de cuestiones teóricas: cómo asuntos particulares consiguen el estatus de problema público e ingresan a la agenda sistémica, y cómo es el proceso decisional por el cual determinado asunto ingresa a la agenda de gobierno, aún sin haber obtenido el estatus de problema público. De aquí derivan cuestiones como asignación de competencia a la autoridad pública; demandas bien codificadas y expresadas para que la autoridad pública puede tratarlas; reconocimiento de la naturaleza de las respuestas de esa autoridad: admisión real o meramente formal del tema en su agenda, o rechazo en forma abierta o a través de técnicas más sutiles.

Finalmente, en cuanto a la agenda en el proceso político, Aguilar Villanueva resaltó la equivocación de considerar a sus etapas como eventos sucesivos y realmente separables; en los hechos, las etapas pueden superponerse, anticiparse, atrasarse o repetirse. La separación tajante por instancias de elaboración de una política pública es parte de un supuesto analítico, no supone una separación real ni una secuencia temporal. Denotan una sucesión lógica y en cierta forma artificial de componentes necesarios e interdependientes. Incluso esa sucesión lógica puede transformarse en desviante, cuando se recomienda un procedimiento etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente, a menos que se haya completado la precedente. Cobb y Elder, por su parte, plantean que los temas pueden crearse a través de diversos medios: fabricación por una parte en conflicto que percibe una injusticia en su posición; fabricación de un tema para obtener un beneficio y una ventaja

personal o colectiva; acontecimientos inesperados, etc. Asimismo, plantean detonadores para el surgimiento del tema, tanto internos como catástrofes naturales, acontecimientos humanos inesperados, cambios tecnológicos, desequilibrio o parcialidad en la distribución de recursos, cambio ecológico, como externos: actos bélicos, innovaciones en tecnología armamentista, conflicto internacional, patrones de alineación mundial.

I.2. La agenda internacional en las teorías de las Relaciones Internacionales

La simplificación más aceptada para la lectura de las teorías de las Relaciones Internacionales, al menos para el siglo XX, suscribe la vigencia de tres grandes paradigmas dominantes: el realista-tradicional, consolidado luego de la Segunda Guerra Mundial; el estructuralista o de la dependencia y el transnacionalista-globalista o de la interdependencia compleja, ambos surgidos entre las décadas del sesenta y setenta por la incapacidad del paradigma realista de explicar el mundo de la distensión y otros cambios en el sistema internacional. El punto de inflexión marcado por las críticas levantadas por el paradigma de la interdependencia al paradigma realista, se potencia en una concepción sobre la agenda internacional, que ya no recibirá grandes revisiones ulteriores.

El paradigma realista postula una separación tajante entre procesos políticos internos y externos, restando validez a la política interna para explicar acciones externas de los Estados. Mientras los procesos políticos internos son producto del sistema político nacional con acción de partidos políticos, opinión pública y grupos de interés, los externos son resultado de un Estado racional y unificado, y con alto grado de autonomía respecto de su sociedad civil.⁷ El paradigma estructuralista toma como unidad de análisis al sistema capitalista mundial y desde allí a sus componentes, las clases sociales, los Estados, las empresas transnacionales, etc.⁸ Finalmente, para el paradigma de la interdependencia como se detallará, el Estado ya no ostenta el estatus de actor exclusivo racional.

⁷ Véase como autor representativo del paradigma realista a Hans Morgenthau y su obra *Política entre las Naciones: la Lucha por el Poder y la Paz* de 1948.

⁸ Sobre el paradigma estructuralista, resulta completa la visión del llamado estructuralismo latinoamericano: “Corriente de pensamiento económico y social en la cual se señala la influencia de autores como Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, y los trabajos de la CEPAL; en síntesis sostiene que las causas básicas de las dificultades del desarrollo latinoamericano, sus problemas del sector externo y la inflación son de naturaleza estructural, y que los factores monetarios – aunque importantes – actúan simplemente como mecanismo de propagación de la inflación”. (Di Tella, Gajardo, Gamba y Chumbita, 1995: 226).

Lincoln Bizzozero (1988) en su trabajo *Percepción y Análisis de las Relaciones Internacionales* ubica temporal, teórica y metodológicamente al paradigma de la interdependencia. El autor explica que, hasta la década de los sesenta, las corrientes que pugnaban por explicar las relaciones internacionales partían, en un extremo, de lo sistémico, en tanto equilibrio de poder (realismo) o reproducción de las relaciones de dominación en un sistema capitalista (estructuralismo), o, en el otro extremo, de la unidad en sus aspectos estratégicos y decisorios de formulación de política exterior (toma de decisiones, teoría de la integración, política burocrática). Entre ambos niveles, se instala el paradigma de la interdependencia para comprender el funcionamiento de lo internacional a partir de las unidades en su proyección hacia el sistema internacional. El fundamento del paradigma radica en su percepción de un sistema internacional imbricado y complejo, en donde interactúan numerosos actores con un poder fragmentado, en varios centros, y en donde los intereses atraviesan espacios y sectores. Como consecuencia, el paradigma con método: prioriza una óptica “micro” como la burocracia estatal, pero considerando la incidencia desde y hacia el exterior; investiga los distintos circuitos entre los diversos actores; plantea la complejidad de intereses y la fragmentación de la estructura entre los distintos centros de poder.

Para este trabajo, se considera el texto de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (1988), *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición* de 1977, como basamental del paradigma de la interdependencia.⁹ Lo sustancial de la obra radica en la aseveración que el realismo ya no sirve para interpretar y estudiar adecuadamente a la sociedad internacional, debido a cambios en el sistema internacional, los actores, los factores, los intereses y la sociedad mundial.

El modelo de Keohane y Nye, denominado enfoque de la interdependencia compleja, se cimienta en tres características. La primera radica en la existencia de canales múltiples del sistema internacional como conectores de las sociedades e incluyen tanto acuerdos formales entre agencias de servicios exteriores, como nexos informales entre elites gubernamentales o nexos informales entre elites no gubernamentales y organizaciones transnacionales. Las relaciones internacionales involucran a los Estados en tanto actores

⁹ Esto no puede entenderse en desmedro de la contribución de Karl Kaiser en *Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational Politics* de 1969, en tanto enfoque alternativo al desarrollado por el realismo.

racionales y unificados; las relaciones transgubernamentales surgen cuando se flexibiliza el concepto realista que los Estados actúan coherentemente como unidades, y las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el concepto realista de que los Estados son las únicas unidades del sistema internacional.

La segunda característica apunta a la agenda de las relaciones interestatales, considerándola como una conformación de múltiples temas, no jerarquizados en forma contundente ni permanente. Inclusive, muchos de los temas surgen a partir de lo que se imputaba a la esfera de la política doméstica, volviendo difusa la separación entre temas internos y temas externos. Por otra parte, los temas no siempre son competencia de los ministerios de Relaciones Exteriores, haciendo necesario un proceso de coordinación, al menos, en la órbita gubernamental.

La tercera característica está en la presunción que la fuerza militar no es empleada por un gobierno contra otro de la región en caso de interdependencia compleja. La fuerza militar puede resultar irrelevante para resolver desacuerdos sobre temas económicos entre miembros de una alianza. No obstante, puede ser muy importante para las relaciones políticas y militares de la alianza con un bloque rival.

A la luz de estas tres características, Keohane y Nye imputan como un objetivo de las políticas exteriores nacionales, la construcción de una agenda internacional del país en tanto labor social – en sentido amplio – y no meramente gubernamental. Los autores comienzan definiendo muy básicamente la agenda de asuntos exteriores como “conjuntos de cuestiones relevantes para la política exterior en los que se hallan involucrados los gobiernos”. (Keohane y Nye, 1988: 43). Posteriormente, afirman que la segunda característica que cimienta su propuesta, la falta de jerarquía clara entre múltiples cuestiones, pondera la política de formación y control de la agenda. Desde allí, explican que los análisis tradicionales de las Relaciones Internacionales llevan a los estadistas a concentrarse en cuestiones político-militares y a relegar cuestiones de otra naturaleza. Como consecuencia, la agenda queda establecida mediante cambios en las políticas de poder – reales o previsibles – y a través de la percepción de amenazas a la seguridad de los Estados. Las cuestiones de otra naturaleza sólo serán relevantes cuando se las perciba como amenaza a la seguridad o afectación del poder militar.

No obstante, en vigencia de su propio modelo, Keohane y Nye también plantean dificultades para determinar la agenda internacional, como: el rol de los grupos internos disconformes, politizando temas y pugnando por incluir otros que antes eran considerados como internos, y los cambios en la distribución de los recursos de poder dentro de los conjuntos de temas. Por otra parte, aún sin cambios drásticos en las capacidades de los Estados, las agendas pueden ser afectadas por cambios en la importancia coyuntural de los actores transnacionales. Los autores denominan politización de un asunto a “la agitación y controversia en torno al mismo a los efectos de intentar llevarlo hasta el tope de la agenda”. (Keohane y Nye, 1988: 51). El fenómeno puede obedecer a muchas causas, entre ellas destacan dos: gobiernos cuyo poder se halla en crecimiento y como respuesta politiza cuestiones a través de su vinculación con otras, y regímenes internacionales que se vuelven ineficaces y no están al servicio de asuntos importantes, y como respuesta politizan cuestiones en la medida en que los gobiernos descontentos presionan por un cambio. No obstante, la politización puede generarse en grupos internos, activando asuntos o interfiriendo en los niveles más altos de la negociación estatal. Lo antedicho lleva a la conclusión que: “Cuando se plantean múltiples temas en la agenda, muchos de los cuales amenazan los intereses de grupos internos aunque no con claridad los de la nación como conjunto, aumentan los problemas para formular una política exterior coherente y consistente”. (Keohane y Nye, 1988: 43).

Como se adelantó en el primer párrafo de este Marco de Análisis, en esta lectura de la agenda internacional a la luz de las teorías propias de la disciplina Relaciones Internacionales, se presentarán elementos que fundamentan la vigencia de los postulados básicos del paradigma de la interdependencia con el escenario contemporáneo de las relaciones internacionales devenidas en fenómeno global.

El internacionalista paraguayo Carlos Mateo Balmelli (1997), en su libro *Los Procesos Internos y la Globalización*, adhiere a conceptos fundantes del paradigma de la interdependencia, y, citando al propio Keohane, asegura que cualquier nuevo paradigma debe constituirse en un enfoque que busque las causas del cambio del sistema internacional en los condicionamientos tanto externos como domésticos, que van más allá de lo eminentemente político. A partir de allí, pone énfasis en la necesidad de cambios en los enfoques analíticos a través de los que se diseñan las políticas públicas y de los mecanismos institucionales con los que se deciden y llevan a cabo las tareas

gubernamentales, desde una realidad que incluye: “El final de la bipolaridad ideológica y militar, la globalización de las comunicaciones y las finanzas, los reclamos de reconocimiento y ampliación de los derechos de ciudadanía, los problemas medio ambientales, la delincuencia, el reconocimiento universal de la promoción de los derechos humanos [...]”. (p. 27 y 28).

La fórmula que plantea Mateo Balmelli puede resumirse así: frente a un mundo globalizado cada gobierno se ve obligado a aumentar la capacidad endógena nacional para enfrentar las asimetrías sistémicas. Esto abarca tareas de fortalecimiento institucional; estabilidad económica y financiera; incorporación de gobiernos locales en la toma de decisiones y otros aspectos de descentralización administrativa; mecanismos de coordinación y cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, extranjeros e internacionales. En otras palabras, que las relaciones internacionales se hayan convertido en un fenómeno global, no puede interpretarse en desmedro de la soberanía como atributo del Estado-nación, “todo lo contrario, la constatación de la existencia de tendencias globales significa reconocer el impacto que ejerce el factor exógeno sobre el funcionamiento de los mercados y sobre la efectividad de las políticas públicas”. (Mateo Balmelli, 1997: 123).

En cuanto al contenido de la agenda internacional de los Estados, el autor explica que globalización e interdependencia “estrechan la posibilidad de formular y ejecutar políticas en forma unilateral”, debido a la complejidad y dimensión de problemas, que sólo se resolverán con mecanismos de cooperación y coordinación entre países. (Mateo Balmelli, 1997: 131). Sólo se elaborará una agenda internacional realista y efectiva, en primer lugar, asimilando la existencia de una mayor interdependencia entre las sociedades nacionales, desde una especial asimilación de los cambios sustanciales en el sistema internacional. En segundo lugar, reconociendo el aumento local de los reclamos de mayor participación política y de acceso al bienestar material.

I.3. La agenda internacional como instancia en la política exterior

En un exhaustivo marco teórico sobre el estudio de las políticas exteriores nacionales, los internacionalistas uruguayos Lincoln Bizzozero y Carlos Luján (1992), en su obra *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985-1989)*, explican que el término agenda resulta aplicable a distintas unidades de análisis. Para los autores, la

llamada agenda pública internacional, sintetiza los elementos de una agenda intrapersonal, una agenda interpersonal, una agenda de los medios de comunicación masiva y una agenda de los decisores, a la vez que contempla la influencia y los condicionamientos de la agenda del sistema internacional.

La agenda intrapersonal es una construcción de cada ciudadano sobre el acontecer internacional y se compone tanto de la reflexión propia como de los estímulos de su sociedad, arrojando un resultado incompleto y de dimensiones difusas. La agenda interpersonal queda conformada a partir de la interacción de las intrapersonales, desde intercambio de ideas, opiniones y comportamientos de los ciudadanos pertenecientes a una misma sociedad. La agenda de los medios de comunicación masiva es una hipotética construcción autónoma, debido a la condicionalidad que pueden imprimirle actores políticos, económicos, sociales o culturales involucrados en el proceso de comunicación. Finalmente, la agenda de los decisores de la política exterior de un país es, esencialmente, producto del deseo de los dirigentes, quienes tendrán como objetivo imponerla en un sistema político y en una sociedad determinados. Finalmente, la agenda pública de política internacional es una auténtica coproducción que va más allá de los deseos de los dirigentes, las reducciones de los medios de comunicación, y las expectativas y los valores de la opinión pública.

Fuera de estas unidades de análisis que confluyen en una agenda pública de política internacional, Bizzozero y Luján destacan la influencia de la agenda del sistema internacional, en tanto factor externo condicionante de la agenda de cada país. Su conformación es el resultado de la yuxtaposición de las diversas agendas nacionales, interactuando desde una realidad disímil, donde influyen el grado de asimetría entre los Estados y el tipo de relación establecida, más que nada atendiendo a la dicotomía básica cooperación-conflicto.

Lateralmente, los autores distinguen dos tipos de variación relativos a la agenda: los cambios en la agenda y los cambios de la agenda. Los primeros están determinados por el cambio de orientación en la política exterior implementada, en uno o varios de sus puntos. Los segundos radican en el cambio de jerarquía de los temas preexistentes o en el cambio originado por la incorporación de nuevos temas o por la supresión de otros.

II. La Agenda Internacional del Uruguay en 2010

En esta segunda sección del Documento de Trabajo, se analiza la agenda internacional del gobierno uruguayo en su primer año. La descripción y el análisis se estructuran a partir de cinco variables, reiteradamente distinguidas por el PEI: el sistema internacional y las visiones de políticas de poder, como variables exógenas, y el sistema político, las estrategias de desarrollo, y los recursos y capacidades estatales, como variables endógenas.

II.1. Sistema internacional

La visión y las acciones referidas al medio externo muestran, una vez más, a los principales hacedores de política exterior, reafirmando una tradición nacional operadora en los principios de Derecho Internacional. La operativa pasó por manifestaciones en distintos foros, pero también por acciones concretas inspiradas en dichos principios. También dentro de las líneas históricas de la política exterior uruguaya, la reafirmación de principios fue funcional a una estrategia de protección como país pequeño e instrumento para acrecentar prestigio en las diversas apuestas de inserción internacional. Asimismo, en este período, se verifican acciones puntuales con organismos internacionales, no abandonando las tendencias universalistas de la política exterior uruguaya. Finalmente, el gobierno y particularmente el Presidente de la República le asignaron al espacio latinoamericano y al sudamericano, en concreto, un protagonismo privilegiado para la inserción internacional.

II.1.1. Los principios del Derecho Internacional

a. Multilateralismo comercial

Los días 19 y 20 de abril, se realizó la 35ª Reunión Ministerial del Grupo de Cairns, en Punta del Este de cara al cierre de la Ronda de Doha de la OMC. El presidente José Mujica realizó el discurso inaugural reclamando reglas claras para el comercio. Mujica dijo que "los países más industriales y ricos son liberales para vendernos más, no tanto para comprarnos", y agregó: "defendemos lo que ha logrado la OMC no porque sea una tarea perfecta y acabada sino porque la única garantía de los débiles es un sistema de derecho de carácter internacional que nos establezca reglas a la que nos podamos atener y funcionar".¹⁰ En la conferencia de cierre, su Ministro de Relaciones Exteriores Luis

¹⁰ El País, 20 de abril de 2010.

Almagro instó a recibir decisiones claras de algunos países para avanzar, en particular con relación a los subsidios a la pesca y las cláusulas de salvaguardia, aspectos sobre los que aún se está lejos de alcanzar acuerdos.¹¹

b. Multilateralismo político

En marzo, partía de Montevideo el buque ROU 04 "Gral. Artigas" de la Armada Nacional, trasladando ayuda humanitaria hacia Haití, por un valor estimado de US\$ 451.000. La tripulación del buque - 123 efectivos de la Armada - colaboraría en la distribución de la ayuda. El combustible necesario para el viaje fue donado por el gobierno venezolano. En la despedida del buque, el Ministro de Defensa Nacional Luis Rosadilla ya anunciaba que el gobierno no preveía aumentar el número de efectivos destinados a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Por su parte, la Cámara de Senadores, con el apoyo de todos los partidos representados, aprobaba en el mismo mes, la prórroga del plazo de permanencia de los efectivos militares uruguayos en la MINUSTAH. El proyecto fue informado por el senador oficialista Jorge Saravia, quien señaló la necesidad de continuar en la tarea de capacitación, apoyo y fortalecimiento de las instituciones de seguridad haitianas.

En el mes de junio, el gobierno comenzaba las gestiones para designar al general de ejército, Raúl Gloodtdofsky como comandante de la misión de paz de la ONU en Cachemira (UNMOGYP), quien en 2007 llegó a ser el segundo comandante de la MINUSTAH.

Todas estas acciones tienen su correlato, a fines de junio, cuando Luis Almagro participa en el Debate de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre “El Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, Mirando hacia el Futuro”. Almagro expuso sobre la participación uruguaya en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP)¹², invitado por el Presidente de la Asamblea General, Ali Abdussalam Treki. Uruguay concurría como el décimo contribuyente de tropas en términos absolutos con más de 2.600 militares y

¹¹ El comunicado oficial de la Reunión Ministerial insta a seguir las negociaciones para culminar la Ronda de Doha sobre la base negociada, que incluye la eliminación total de subsidios a las exportaciones para 2013.

¹² Denominación técnico-jurídica de las misiones de paz de las Naciones Unidas.

policías en diferentes misiones, principalmente en la República Democrática del Congo y Haití

Fuera del tema de las misiones de paz, cabe agregar que Almagro, en su discurso ante la 54ª Asamblea General de las Naciones Unidas, se refirió a la aspiración de Uruguay a ocupar un puesto como miembro no permanente en su Consejo de Seguridad, en el período 2016-2017. Así se formalizó la postulación uruguaya, como respuesta a una iniciativa ya propuesta en el gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010). Los argumentos del canciller radican en el compromiso del país con el multilateralismo, destacando en particular la participación en las OMP y la coordinación del Grupo de Amigos de Haití. Cabe señalar al respecto que la Ley de Presupuesto Nacional – Ejercicio 2010-2014 contempla fondos para la promoción de la candidatura de Uruguay al Consejo de Seguridad.

c. Autodeterminación de los pueblos

El 17 de abril, Luis Almagro y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Autoridad Nacional Palestina, Riyad Al-Malki, firmaron un acuerdo formalizando las relaciones amistosas y manifestaron la intención de abrir oficinas diplomáticas en Ramala y Montevideo. Sin embargo, esta decisión no implica un establecimiento de relaciones diplomáticas bilaterales. El mecanismo es idéntico al adoptado por casi todos los países de América Latina. Al respecto, el Presidente de la República, a mediados de noviembre, reafirmaba un viejo compromiso de la izquierda uruguaya con el derecho de existencia del Estado palestino. En efecto, durante el Congreso de la Federación de Entidades Americano-Árabes, Mujica reiteró el reconocimiento a dicha Autoridad Nacional y calificó el proceder como una "decisión política tomada en función de una filosofía que emana de lo mejor del Uruguay".¹³ Cabe acotar que la delegación palestina mantuvo reuniones con autoridades del Frente Amplio. En esta dirección, los primeros días de diciembre, el Subsecretario de Relaciones Exteriores Roberto Conde, se refirió a los avances alcanzados en el relacionamiento bilateral, luego que Argentina concretara el reconocimiento a Palestina como Estado independiente, paso que Uruguay tenía previsto dar en 2011. Conde sentenció: "es una política coherente con el programa de gobierno".¹⁴

¹³ El País, 13 de noviembre de 2010.

¹⁴ El País, 7 de diciembre de 2010.

La Cancillería había emitido, el 31 de mayo, un comunicado condenando las acciones militares emprendidas por Israel contra un convoy de barcos con ayuda humanitaria en aguas internacionales con destino a la Franja de Gaza. El comunicado también: expresaba consternación por la pérdida de vidas humanas; manifestaba solidaridad con las familias de las víctimas; demandaba una rápida investigación independiente de los hechos, instando al gobierno de Israel a la colaboración en cumplimiento de sus responsabilidades internacionales; solicitaba el reestablecimiento de la ayuda humanitaria a la población civil de la Franja de Gaza, a través de todos los cruces de frontera.¹⁵

Una declaración similar de condena fue aprobada por las Cámaras de Senadores y de Representantes, así como por el Parlamento del MERCOSUR y por la Mesa Política del Frente Amplio. No obstante, la declaración en la Cámara de Representantes no fue apoyada en varios puntos por el Partido Colorado ni por el Herrerismo del Partido Nacional, mientras que el Frente Amplio, el Partido Independiente y Alianza Nacional del Partido Nacional dieron su voto para el conjunto del texto.

d. Democracia

El 30 de setiembre, América del Sur se conmocionaba ante una tentativa de golpe de Estado sufrida por el presidente ecuatoriano Rafael Correa. Desde las primeras informaciones, el presidente José Mujica mantuvo permanentes contactos con otros presidentes de la región y con el canciller Luis Almagro (quien participaba de la Asamblea General de las Naciones Unidas). Esa misma noche, Mujica viajó a Argentina para participar de una reunión extraordinaria de presidentes de la UNASUR. Con relación a los resultados de la reunión, Mujica dijo que la declaración aprobada establece una fe democrática de parte de la organización, que prevé medidas concretas para evitar quebrantamientos del orden institucional. En la reunión también se acordó adoptar una cláusula democrática para el bloque. Por su parte, Almagro viajó directamente a Quito, donde el día 1º de octubre se realizó una reunión de cancilleres de la UNASUR. La Cancillería emitió un comunicado de condena y de pleno respaldo a las instituciones

¹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comunicado 47/10 del 31 de mayo de 2010.

democráticas ecuatorianas, anunciando que el gobierno uruguayo se mantiene atento, y en comunicación con el gobierno ecuatoriano y otros gobiernos de la región.¹⁶

La tentativa de golpe también provocó reacciones adversas en todos los partidos políticos uruguayos con representación parlamentaria, así como en la central única sindical de trabajadores PIT-CNT, cuyo Secretariado Ejecutivo emitió un comunicado. El propio PIT-CNT y el Frente Amplio convocaron a una concentración de rechazo al golpe en la Plaza Libertad, a la que asistió el cónsul de Ecuador en Uruguay Gustavo Ayala.

Finalmente, el 26 de noviembre, la IV Cumbre de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, aprobó el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, estableciendo la cláusula democrática. Ocho jefes de Estado y cuatro ministros de Relaciones Exteriores adoptaron el texto que incluye, en su artículo 4, sanciones específicas contra los gobiernos establecidos en la región mediante golpes de Estado. La delegación uruguaya fue encabezada por el Vicepresidente de la República Danilo Astori.

e. Responsabilidad internacional

A mediados de noviembre, comenzaba el litigio internacional impulsado por Juan Gelman y su nieta Macarena ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado uruguayo por la violación de la Convención Americana de Derechos Humanos, a raíz del secuestro y asesinato de María Claudia García (nuera de Juan y madre de Macarena) durante el régimen de facto en Uruguay (1973-1984). La defensa uruguaya, a cargo del funcionario de la Cancillería Carlos Mata, afirmó que la responsabilidad plena del Estado en los crímenes de la dictadura ya fue admitida en la Ley N° 18.596, por la cual se establecieron mecanismos de reparación material y simbólica a las víctimas del terrorismo de Estado, a partir del reconocimiento del principio de continuidad de las obligaciones de un país. Además, agregó que: “El Estado uruguayo no ha sido omiso. Podrá cuestionarse que los medios son perfectibles o que no dieron los resultados esperados [...]”.¹⁷ La defensa destacó las diversas medidas adoptadas: la creación de la Comisión para la Paz; el discurso

¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, “Declaración del Gobierno del Uruguay sobre la Situación en Ecuador” del 30 de septiembre de 2010.

¹⁷ La República, 17 de noviembre de 2010.

de asunción de Tabaré Vázquez; la exclusión del caso del amparo de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (15.848), y las declaraciones de inconstitucionalidad de la norma dispuestas por la Suprema Corte de Justicia.

f. Defensa de la soberanía

A pocos días de la asunción de José Mujica, el nuevo gobierno se debió enfrentar a una demanda de la tabacalera Philip Morris International ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones - tribunal internacional dependiente del Banco Mundial -, debido a la prohibición de utilizar diversos tipos de presentaciones de una misma marca. En la demanda se plantea que se cercena el derecho de la compañía de utilizar sus marcas registradas, violando el Acuerdo Internacional de Fomento y Protección Recíproca de Inversiones celebrado entre Suiza y Uruguay.

En la segunda quincena de noviembre, el gobierno encuentra un foro internacional para reafirmar tanto su compromiso en la lucha contra el tabaquismo como su derecho a legislar y concretar políticas públicas dentro de la jurisdicción nacional de acuerdo a su voluntad soberana. En efecto, durante la apertura de la IV Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, de Punta del Este, José Mujica explicó que el gobierno continuaba con la política iniciada en el gobierno anterior. Finalizada la Reunión, se aprobó una declaración sobre la implementación del Convenio Marco, considerada como un apoyo explícito a Uruguay. Se menciona la "preocupación por las acciones de la industria tabacalera que buscan subvertir y socavar las políticas gubernamentales de control de tabaco".¹⁸ El Ministro de Salud Pública Daniel Olesker informó que la Organización Mundial de la Salud (OMS) brindará apoyo técnico en el litigio, apoyo que el gobierno también consideró político. Asimismo, se anunció que el gobierno recibió asistencia técnica, jurídica y económica de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la OMS y de Organizaciones no Gubernamentales internacionales comprometidas con la lucha contra el tabaco.¹⁹

¹⁸ El País, 19 de noviembre de 2010.

¹⁹ Paralelamente a la Reunión, la Suprema Corte de Justicia desestimó una acción de inconstitucionalidad presentada por la filial de Philip Morris en Uruguay, en contra de las normas antitabaco. Al día siguiente, la empresa emitió un comunicado en el que califica de "ineficaz" a la ley antitabaco y explica que "no busca impedir al gobierno (uruguayo) proteger la salud de sus ciudadanos". (El País, 22 de noviembre de 2010).

II.1.2. Organismos internacionales

a. Organización para la Cooperación y el Desarrollo

El equipo económico de gobierno se enfrentaba a un desafío a nivel de cooperación internacional en materia tributaria y financiera. En efecto, Uruguay debía firmar 12 acuerdos de intercambio de información, los cuales además buscaban evitar la doble imposición. Con esto se intentaba sacar al país de la "lista gris" según calificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), en la que Uruguay está incluido desde abril de 2008. La idea subyacente es que los acuerdos para evitar la doble tributación resulten un elemento más para atraer inversiones. Todos los convenios recogen el modelo de la OCDE, que establece que un Estado puede solicitar al otro información tributaria y éste no podrá negarse a cooperar oponiendo el secreto bancario.

El Informe y Memoria Anual – MRREE informó sobre un acuerdo ratificado con México; acuerdos suscritos con España, Portugal, Alemania, Suiza, Liechtenstein; acuerdos a suscribir con Corea, Bélgica, Malta, Finlandia e India; acuerdos en negociación con Chile, Malasia, Luxemburgo y Ecuador, todos bajo el rótulo “Doble Tributación”. Asimismo, agrega un acuerdo sobre “Intercambio de Información” con Francia, en trámite de ratificación.

En Berna, el propio Ministro de Economía y Finanzas Fernando Lorenzo al firmar el acuerdo con Suiza, destacaba la actitud de Uruguay en cooperación internacional financiera: “Nuestro país se encuentra al frente en Sudamérica en lo que se refiere a políticas vinculadas a lavado de dinero, narcotráfico, terrorismo”.²⁰

b. Banco Mundial

En el mes de abril, llegaba a Uruguay una misión del Banco Mundial, encabezada por su vicepresidenta para la región, Pamela Cox. La delegación mantuvo una reunión con el ministro de Economía Fernando Lorenzo, durante la cual se avanzó en un acuerdo para el financiamiento de US\$ 700 millones para el período de gobierno, un monto similar al facilitado para el período de gobierno anterior. El préstamo abarca cuatro áreas: reducción de la vulnerabilidad macroeconómica y fortalecimiento de la administración del sector

²⁰ La República, 19 de octubre de 2010.

público; mejora de la competitividad y de la infraestructura; protección del medioambiente y mitigación de los efectos del cambio climático, e inclusión y equidad social.

II.1.3. El frente latinoamericano

En su asunción como Ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro exponía los lineamientos de la política exterior que se iniciaba: "La región, nuestros socios naturales son la prioridad número uno y específicamente la subregión: Argentina y Brasil. Luego hay otra línea de interés que son los restantes países latinoamericanos y luego la apertura de Uruguay al mundo, es decir, Estados Unidos, la Unión Europea, Asia y en especial China".²¹ Consecuentemente, la primera gira presidencial del nuevo gobierno tuvo como destino dos países latinoamericanos: Chile y Bolivia.

La asunción del presidente chileno Sebastián Piñera, el 11 de marzo, fue el escenario apropiado para que José Mujica colocara al Uruguay en un rol de articulador, ofreciendo una especie de mediación para aliviar las ya históricas tensiones entre los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Álvaro Uribe en Colombia. Este rol también puede leerse como el significado de una equidistancia entre modelos de inserción internacional o de cierto alejamiento de posturas que adhieren los planes de inserción a una afinidad ideológica. Desde esta interpretación también pueden leerse los calificativos a la presidenta saliente de Chile, Michelle Bachelet: "excepcional mandataria"; "figura política de relevancia en la política chilena y latinoamericana", quien en un futuro puede brindar un valioso aporte en el concierto de instituciones de América Latina.²²

La visita a Bolivia, si bien responde a un compromiso asumido por José Mujica, dedicar su primer viaje presidencial a Evo Morales como respaldo a su figura, también arroja posicionamientos a interpretarse como de escasa alineación. Aunque Morales calificó a Mujica como "abuelo en principios ideológicos", Mujica ante la pregunta sobre la eventual conformación de un bloque antiimperialista manifestó: "nosotros no somos anti nada, somos pro vida y desarrollo de los pueblos".²³ Así concluyo que, sin importar el signo ideológico de los gobiernos de turno, Uruguay mantendría buenas relaciones con

²¹ La República, 6 de marzo de 2010.

²² La República, 12 de marzo de 2010.

²³ El País, 14 de marzo de 2010.

Colombia, Chile y el ALBA. Cabe señalar que José Mujica aprovechó esta gira para plantear insistentemente el proyecto de construcción de un puerto de aguas profundas sobre la costa del Océano Atlántico de Rocha. La propuesta incluye la propiedad colectiva entre los países del MERCOSUR y Bolivia. Para el presidente, una obra de este tipo contribuiría a la integración del país a la región, haciendo de Uruguay "un país bisagra" y no el "Uruguay Gibraltar".²⁴ Cabe agregar que Mujica concurrirá a la asunción presidencial de Juan Manuel Santos en Colombia, el 7 de agosto.

En agosto, José Mujica realizó una visita de Estado a Paraguay, con motivo del aniversario de la fundación de Asunción y la celebración de los dos años en el gobierno del presidente Fernando Lugo. Mujica y Lugo firmaron un acuerdo de cooperación para la atención de comunidades nacionales en el extranjero a través de las cancillerías. No obstante, lo más trascendente estuvo en el trabajo trilateral, sumado el presidente boliviano, en el ámbito de URUPABOL. Así se acordaron varios proyectos en temas de: navegabilidad de la Hidrovía Paraguay-Paraná; utilización del puerto de aguas profundas a Paraguay y Bolivia; inversiones conjuntas en la construcción de barcazas fluviales; estudios de factibilidad del Gasoducto del Sur que una los tres países; cooperación en ciencia y tecnología.

Las reuniones de URUPABOL se siguieron sucediendo. En octubre, el vicedecano Roberto Conde fue el anfitrión de su colega paraguayo Jorge Lara y del embajador boliviano en Montevideo Salvador Ric. En la reunión, se siguieron analizando los avances de la Comisión Técnica Trilateral de Cooperación e Integración Energética en los proyectos de venta de gas boliviano a Paraguay y Uruguay. En diciembre, Conde viaja a Asunción a visitar a Lara, donde participó de la instaurada Reunión de Consulta Política entre vicedecanos. Allí, se aprobó el texto de un Memorandum de Entendimiento para instalar una Comisión Bilateral de Integración Económica y Productiva.

El otro encuentro trascendental en la región, tuvo lugar en Guayaquil, a mediados de noviembre con la visita de José Mujica a Ecuador. Allí, Mujica reiteró su apoyo a Rafael Correa ante el intento de golpe de Estado que sufriera el 30 de septiembre. A su vez, Correa insistió sobre la necesidad de una pronta ratificación de Uruguay al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. En cuanto a los temas de alineación

²⁴ El País, 14 de marzo de 2010.

ideológica, Correa hizo referencias al pasado revolucionario de Mujica, destacó los niveles de equidad existentes en Uruguay y reafirmó su rechazo al modelo neoliberal. Mujica al ser consultado sobre el modelo "Socialismo del siglo XXI" impulsado por los gobiernos de Hugo Chávez, Evo Morales y Correa, dijo que "no hay un camino predeterminado sino diversos caminos", agregando que el socialismo hoy es posible y "absolutamente necesario para defender la vida arriba de la tierra, pero no se impone con una bota militar, no se le pasa a la gente por arriba, porque necesita conocimiento y cultura masificada".²⁵ En el marco de la visita, se firmaron acuerdos bilaterales de cooperación en materia de defensa; planificación; entre la OPP y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador, y petróleo, entre ANCAP y PETROECUADOR. Asimismo, se creó una comisión mixta para temas comerciales y de cooperación agropecuaria. También se renovó el contrato por el cual Uruguay compra crudo ecuatoriano y luego le vende a Ecuador diesel y nafta refinados.

En este primer año de gobierno, se concretan dos visitas de José Mujica a la República Bolivariana de Venezuela, no recogidas en el Informe y Memoria Anual- MRREE. Mujica firmó, en abril de 2010, ocho documentos, entre los que destacan la renovación del acuerdo energético firmado en 2005 y dos memorandos de entendimiento también en materia energética, que serán detallados en II.5.1. Energía e integración energética. Asimismo, se dieron a conocer dos acuerdos. El primero para la creación de una empresa mixta binacional de carácter comercial con sede en Venezuela. El segundo acuerdo se plasmó en la firma de un pacto de cooperación en seguridad y soberanía alimentaria que favorece el intercambio de productos lácteos y la reapertura del mercado venezolano. Uruguay logró que el queso deje de ser catalogado como producto suntuario, lo cual supone retomar las ventas a precios más competitivos, en el principal destino de las exportaciones uruguayas de queso. En febrero, la energía siguió siendo prioridad para el gobierno uruguayo, trabajando un tratado para que ANCAP explote un pozo en la faja del Orinoco que también se detallara en II.5.1. Otro aspecto abordado fue el futuro de BANDES-Uruguay, institución financiera de capital venezolano que funciona desde 2006, después que la firma compró activos y pasivos de la cooperativa de ahorro y crédito COFAC.

²⁵ La República, 17 de noviembre de 2010.

II.2. Política de poder

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

Para este trabajo, en primer lugar se analiza el clásico equilibrio de poder en la política exterior de Uruguay con relación a sus dos vecinos. En segundo lugar, y sin entrar en mediciones de poder y reconociendo el tradicional peso de Estados Unidos de América en el sistema internacional, se optó por exponer el equilibrio en el discurso y en la acción del gobierno uruguayo con relación al discurso desafiante de Venezuela a la política exterior del país del norte. La justificación a esta opción radica en la importancia de la relación bilateral uruguayo-venezolana que este documento ilustra en varios pasajes. Finalmente, se incluye en este ítem a la UNASUR por el rol que ha comenzado a desempeñar en el contexto sudamericano en la dimensión estratégico-militar, con su instrumento el Consejo de Defensa Suramericano, y con la defensa de la democracia en todos los países parte.

II.2.1. Equilibrio regional de poder

a. Argentina

Ya desde el período de transición hacia 1º de marzo, se advertía que “el presidente electo concentra los mayores esfuerzos en reestablecer el clásico equilibrio regional en su vecindario. Obviamente, y dado el contexto heredado, esos esfuerzos están abocados a la solución del diferendo con Argentina”. (Fernández Luzuriaga, 2010: 47). La estrategia uruguayo consintió en ampliar la agenda bilateral en áreas como cooperación energética,

dragado de los ríos binacionales y comercio. También en período de transición, la primera acción que tradujo el compromiso político fue la designación de Guillermo Pomi como embajador en Buenos Aires, primer anuncio sobre designaciones en el Servicio Exterior y concretado en un dirigente del Movimiento de Participación Popular (MPP) muy cercano a José Mujica – líder del sector -. Pomi, si bien se desempeñaba como embajador en Sudáfrica, no es un funcionario diplomático de carrera.²⁶ Presentó cartas credenciales a fines de julio. De igual manera, y casi simultáneamente, la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner, designó a Dante Dovená como nuevo embajador en Uruguay.

En el mes de abril, una reunión bilateral entre presidentes comienza a preparar el clima de relacionamiento con el trasfondo del inminente fallo de la Corte Internacional de Justicia en la demanda entablada por Argentina por la instalación de la planta de celulosa de UPM-Botnia en el margen del Río Uruguay. Tras el encuentro, los presidentes confirmaron que ambos países respetarían el fallo y destacaban la importancia de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) para avanzar en la solución del conflicto.

El 20 de abril de 2010, el fallo definió por amplia mayoría (13 a 1) que Uruguay incumplió las obligaciones procesales que prevén los artículos 7 al 12 del Estatuto del Río Uruguay de 1975, al no informar, notificar y negociar la construcción de las plantas en el marco de la CARU. Sin embargo, el fallo establece, también por una amplia mayoría (11 a 3), que Uruguay no incumplió sus obligaciones sustanciales relacionadas con el cuidado ambiental del Río Uruguay. A su vez, rechazó por unanimidad (14 a 0) el reclamo argentino de desmantelamiento y relocalización de la planta, así como el reclamo argentino de resarcimiento económico por perjuicios diversos en turismo, agricultura y otros sectores. Por último, los magistrados se declararon incompetentes para establecer si hay contaminación visual auditiva o atmosférica, ya que el Estatuto del Río Uruguay sólo prevé la cuestión de la contaminación acuática.

Entre las primeras medidas asumidas por el gobierno tras el fallo, la Cancillería resolvió que los futuros proyectos de inversión que se prevean instalar sobre el Río Uruguay

²⁶ El 27 de enero, en conferencia de prensa junto con Luis Almagro, Mujica anunciaba que, si bien por modificaciones normativas materializadas en la administración de Vázquez, el gobierno podría 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 (2000-2005), aseguró que como máximo se nombrarían doce cargos políticos.

cuenten con el visto bueno de la CARU. En tal sentido, se apuesta a jerarquizar las delegaciones nacionales ante dicha Comisión y ante la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP).

En una primera evaluación de las relaciones bilaterales con Argentina, se consideraba positivo el avance en los tres temas conflictivos con los que se encontró el gobierno al asumir: el dragado del canal Martín García, la traba argentina a que el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) financie la interconexión eléctrica con Brasil y el corte del puente binacional Gral. San Martín. Con relación al corte del puente, la estrategia consistió en no presionar al gobierno argentino para el levantamiento del bloqueo. Finalmente, el 19 de junio a las 13:20 horas, la Asamblea Ciudadana Ambiental Gualeguaychú levantó el corte, luego de 1.366 días.

En el plano continental, la primera consecuencia del fallo fue acompañar el consenso en torno a la candidatura de Néstor Kirchner como Secretario General de la UNASUR, cambiando la posición uruguaya asumida desde el gobierno de Vázquez. La resolución fue tomada por consenso, sin votación individual. Mujica aprovechó esta situación para explicar la posición uruguaya: "Hemos decidido acompañar el consenso de los presidentes de América Latina para que se pueda dar este paso porque aspiramos a progresar con el conjunto de los pueblos de América Latina [...]. Pero dentro de ello, en primer término con los pueblos argentinos, a los que consideramos no hermanos, sino algo más [...].²⁷ Al respecto, el canciller Luis Almagro interpretó esta afirmación: "El Presidente no dijo apoyamos tal candidatura ni la rechazamos. [...]. Manifestó que Uruguay no se opone al consenso que se alcance y que hasta ese momento no estaba definido".²⁸

El 3 de junio, se concreta el cuarto encuentro entre presidentes, en los primeros cien días de José Mujica. En la estancia presidencial de Anchorena, se suscribe una declaración conjunta y 23 acuerdos sectoriales negociados en reuniones ministeriales paralelas. La lógica de los encuentros siguió siendo ampliar la agenda bilateral, buscando intereses comunes en áreas como energía, dragado de los ríos binacionales, capacitación en materia de defensa. Muestra de ello es que la delegación uruguaya estuvo integrada por: el

²⁷ El País, 5 de mayo de 2010.

²⁸ El País, 5 de mayo de 2010.

Vicepresidente de la República; el Ministro de Relaciones Exteriores; el Ministro de Economía y Finanzas; el Ministro de Turismo y Deportes; el Ministro de Educación y Cultura; el Ministro de Salud Pública; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; la Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; el presidente y el vicepresidente de ANCAP; el presidente de la Administración Nacional de Puertos, y el secretario y el prosecretario de la Presidencia.

Si bien las reuniones bilaterales entre presidente fueron el motor de la relación bilateral en este primer año de gobierno de José Mujica, las negociaciones sobre el monitoreo ambiental del Río Uruguay comienzan a concentrarse en la CARU. Ya a principios de julio, Argentina presentó a consulta a Uruguay, a través de la CARU, la construcción de una obra en la costanera de la ciudad de Concepción del Uruguay, ribereña sobre el Río Uruguay. A su vez, Argentina pedía información sobre obras y emprendimientos previstos en las localidades uruguayas de Nueva Palmira y Soriano. La importancia radica en que se trató de la primera consulta planteada por Argentina en los últimos años, siendo una obra de menor importancia en comparación con otras realizadas y no comunicadas.

El 28 de julio, en Buenos Aires, los presidentes firmaron un acuerdo para el monitoreo del Río Uruguay. Allí se estableció la conformación, en el plazo de 30 días, de un Comité Científico en el seno de la CARU, integrado por dos científicos uruguayos y dos argentinos, a elección de cada país. La función de este Comité Científico será monitorear el Río Uruguay y todos los establecimientos industriales, agrícolas y centros urbanos que vuelcan sus efluentes en él y en sus áreas de influencia.

A fines de agosto, los cancilleres Luis Almagro y Héctor Timerman intercambiaron notas reversales que indicaban las directivas del Comité Científico y se iniciaban negociaciones técnicas con un sinnúmero de marchas y contramarchas. Finalmente, a mediados de noviembre, los propios cancilleres acordaron el plan de monitoreo conjunto del Río Uruguay, luego de una prórroga sobre el plazo inicialmente fijado. El acuerdo alcanzado asienta: el control de las muestras en cada país a cargo de las autoridades ambientales respectivas; el tope de doce visitas anuales a la planta de UPM-Botnia; la instalación de un muestreador automático en UPM-Botnia; la información permanente de Uruguay a Argentina sobre los datos del sensor que a instalar en la chimenea de UPM-Botnia.

Fuera de la retórica de los encuentros presidenciales y de las soluciones ya expuestas con relación a la convivencia en el Río Uruguay, en las agendas bilaterales de los presidentes, los cancilleres y otros ministros estuvieron presentes situaciones conflictivas sin soluciones concretas.

En este plano, se destacan las trabas argentinas al ingreso de productos uruguayos, tema que llegó en el mes de mayo al propio gabinete productivo, verificándose acciones de los ministerios de Economía y Finanzas, y de Relaciones Exteriores. Muchas veces el tema fue traído por las cámaras empresariales, particularmente la Cámara de Industrias del Uruguay. Ésta, a principios de julio, llegó a plantear ante la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes la existencia de presiones del gobierno argentino, en particular del Secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno.

Asimismo, la situación de los dragados tanto del Río de la Plata como del Río Uruguay siguió siendo objeto de reclamos uruguayos por incumplimientos argentinos. Por otra parte, también se produjeron desencuentros por la aplicación que Argentina hizo de una normativa bilateral acordada con Brasil, que impide el atracó en puertos de terceros países de embarcaciones que trasporten mercaderías argentinas hacia Brasil. En otro signo de obstáculos a las relaciones bilaterales, en la segunda quincena de septiembre, agentes marítimos uruguayos divulgaban su preocupación por la decisión argentina de aplicar un decreto a un pesquero español que solicitó el "paso inocente" por la Zona Económica Exclusiva argentina, en su trayecto hacia Montevideo, obligándolo a realizar 17 horas de navegación extra. El decreto obliga a pedir autorización a Argentina para realizar "paso inocente" por la Zona Económica Exclusiva con una semana de anterioridad. Y en el caso de embarcaciones que hayan operado en aguas correspondientes a las Islas Malvinas, como era el caso del pesquero español, el permiso es denegado. La aplicación del decreto afecta la operativa del Puerto de Montevideo, además de ser contraria a la Convención del Mar.

Sobre fines del primer semestre, un nuevo tema ambiental ocupó a ambos países: un incumplimiento argentino para la instalación de la planta nuclear Atucha II, ubicada a 78 kilómetros de la ciudad uruguaya de Nueva Palmira. Argentina estaba obligada a informar a Uruguay, según la Convención de Seguridad Nuclear, suscrita por ambos países. La construcción de Atucha II se inició hace dos años en la localidad de Lima, próxima al Río Paraná. En este caso, Argentina encontró una rápida satisfacción a la preocupación

uruguaya, en menos de una semana, ofreciendo la posibilidad que ingenieros uruguayos se capaciten en las plantas de Atucha I o Atucha II, con vistas a la evaluación del gobierno uruguayo sobre el desarrollo de energía nuclear.

Con igual signo positivo, el gobierno no autorizó el ingreso al puerto de Montevideo de una fragata de la armada británica, que tenía prevista una parada para aprovisionamiento entre los días 15 y 17 de setiembre, en su destino hacia Islas Malvinas. El presidente José Mujica visitó al embajador de Reino Unido en Montevideo Patrik Mulle para explicar que la decisión obedece a priorizar la relación con Argentina. La única reacción británica partió de su Cancillería reconociendo el derecho de Uruguay a tomar tal decisión. La actitud uruguaya fue agradecida directamente por Cristina Fernández y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. En ese sentido, en octubre, Luis Almagro rechazaba cualquier tipo de permanencia de carácter militar en las Islas Malvinas al ser consultado sobre un proyecto británico para la realización de ejercicios militares en la zona. Almagro recordó la postura histórica del país con relación al tema.

El último signo positivo a destacar en este 2010, fue el relanzamiento de los comités bilaterales de fronteras. En agosto, delegaciones de autoridades e instituciones de departamentos y ciudades de Uruguay y Entre Ríos se reunieron en Concepción del Uruguay y suscribieron un acta de relanzamiento del Comité Binacional de la Hidrovía del Río Uruguay, ocho días después de que se reunieran tres intendentes en la misma ciudad para acordar esta convocatoria. El Informe y Memoria Anual – MRREE destaca las actividades realizadas en los Comités Paysandú-Colón y Salto-Concordia, los que reestablecieron sus trabajos los días 28 de setiembre y 19 de octubre, respectivamente.

b. Brasil

En las relaciones con Brasil, al igual que con Argentina, el presidente José Mujica optó por una política de relacionamiento personal. Dicha estrategia, durante el último año de mandato del presidente brasileño Luis Ignacio Lula Da Silva, se tradujo en una fuerte diplomacia presidencial. En efecto, durante 2010, se concretaron cinco reuniones presidenciales: Montevideo, 1º de marzo; Brasilia, 29 de marzo; Montevideo, 4 de mayo; Santana do Livramento, 30 de julio; Brasilia, 6 de diciembre. En dichos encuentros, el presidente uruguayo recalcó la importancia del liderazgo brasileño, tanto en el plano subregional como regional. En ese sentido, sobre fines de mayo, el canciller Luis Almagro

insistió sobre la importancia de la relación bilateral para la proyección exterior del país y repitió la expresión acuñada por el presidente José Mujica de "ir al estribo de Brasil". Explicó que esta expresión significa que "sin Brasil el mundo a Uruguay no se le abre, se le cierra; y que la relación que tiene con Brasil le potencia otras relaciones con otros países en el mundo".²⁹

En esta dirección, la nueva presidenta del Brasil Dilma Rousseff, el 2 de enero de 2011, un día después de su asunción, acordó con Mujica reuniones cada tres meses, con el objetivo de darle continuidad a la agenda bilateral, en una ratificación del método de diplomacia presidencial. En esa oportunidad, Almagro señaló la significación de dicho acuerdo, en el sentido que obliga a las burocracias a obtener resultados concretos de su trabajo, los que son evaluados por los presidentes en los acuerdos finales. Con el objetivo expreso de implementar las directivas presidenciales, se estableció a nivel de Vicecancilleres una Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva.

En definitiva, los acuerdos concretos logrados con Brasil radicaron en la incorporación de la norma japonesa de televisión digital y en temas de comercio bilateral. Obviamente, Brasil siguió siendo el gran mercado para las exportaciones uruguayas, no obstante trabas y demoras de habilitaciones. Así, en el mes de marzo las autoridades sanitarias brasileñas comenzaron a liberar con mayor ritmo los permisos de importación para ganado en pie uruguayo; varios embarques estaban demorados desde el 7 de enero a partir de la modificación de la normativa para tramitación de permisos. A su vez, comenzaban a ser liberados en menor tiempo los permisos de importación de leche en polvo, que también habían sufrido atrasos. Paralelamente, las autoridades sanitarias uruguayas analizaban el riesgo a la apertura del mercado para la carne aviar brasileña. Brasil reclamaba desde hacía tiempo esta autorización, a lo que Uruguay se había resistido, argumentando el mantenimiento de su estatus sanitario libre de enfermedad de Newcastle. Se interpretaban estas trabas brasileñas como respuesta a la negativa uruguaya. En el correr de 2010 la autorización fue concedida.

Dentro de la institucionalidad del bloque subregional, Uruguay y la Secretaría del MERCOSUR suscribieron un convenio por el que se establece la financiación por parte del

²⁹ La República, 24 de mayo de 2010.

FOCEM para el Proyecto Interconexión Eléctrica entre Brasil y Uruguay de 500 MW, de US\$ 83 millones, no reembolsables.

Del punto de vista del posicionamiento de ambos países en el sistema internacional, cabe agregar que en 2010, Uruguay ratificó su apoyo a la aspiración de Brasil de ocupar un puesto como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En sintonía, Brasil comprometió su apoyo a la candidatura uruguaya a un puesto como miembro no permanente en dicho órgano, para el período 2016-2017.

II.2.2. Estados Unidos de América y la pugna de Venezuela

A pocos días de asumir el nuevo gobierno, el canciller Luis Almagro afirmó que la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos de América no estaba en la agenda. Sin embargo, el día anterior, en una reunión con dirigentes de la central única de trabajadores PIT-CNT, el propio Almagro había reconocido que el país "en este momento, de alguna manera, pierde competitividad arancelaria, al haber una red muy fuerte de Tratados de Libre Comercio que se cruzan a nivel mundial", hecho que identificó como uno de los problemas del MERCOSUR, pues el bloque "no tiene el dinamismo y la fortaleza necesarios".³⁰

A finales de marzo, el canciller realizó declaraciones sobre alineamientos tanto con Estados Unidos de América como con Venezuela. Con respecto al primero señaló que la relación con dicho país es prioritaria, y resulta necesario profundizar los contactos desde el punto de vista político, comercial y de inversiones, sin embargo explicó que las negociaciones por un TLC no estaba en la agenda ya que el país tenía muchos temas pendientes como leyes de competencia más modernas. Aseguró que la renovación de la admisión temporaria, en diciembre pasado en la Cumbre del MERCOSUR, no hubiera prosperado, si antes se hubiese otorgado en el TLC. Asimismo, Uruguay habría entrado en uno de los ciclos de desindustrialización más fuertes de los últimos cuarenta años. Recordó que: "Cuando íbamos a estas negociaciones, advertíamos que había una diferencia tan grande entre las legislaciones de los dos países que era increíble. Ellos tienen una ley para

³⁰ La República, 17 de marzo de 2010.

compras a empresas nacionales y otra para compras a empresas pequeñas y medianas. Nosotros, nada de eso ni de lo otro".³¹

A su vez, Almagro calificó como prioritaria la relación con Venezuela, tanto desde el punto energético como comercial, recordando que ese país representa el quinto mercado mundial para Uruguay. Con relación al alineamiento con el ALBA, afirmó que el presidente "es partidario de no inclinar la balanza, sino encontrar la línea media y en ese objetivo podemos colaborar mejor a nivel continental".³² Esta afirmación contradice la plataforma preelectoral del Frente Amplio que marcaba el ingreso del país a ese esquema.

Cabe, finalmente, comentar, que en una visita de Luis Almagro a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, el vicepresidente Danilo Astori quien dijo que "un acuerdo bilateral con Estados Unidos, en términos de un TLC, no está planteado, ni en Uruguay ni en Estados Unidos. En algún momento estuvo en la agenda, hace un par de años, hoy ya no lo está".³³ En definitiva, la convivencia de dos fuertes corrientes de opinión sobre el rol de Estados Unidos de América en la inserción internacional del país, no fueron durante este primer año de gobierno tema de debate a la interna del gobierno ni del Frente Amplio.

Al respecto de la relación con la potencia hegemónica, Luis Almagro, sobre fines de julio, en el marco de un almuerzo de la Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos, dijo que en Uruguay hay una "sensación un poco extraña" y "amarga" con relación a los avances en el comercio bilateral, en el ámbito del Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA en su sigla en inglés³⁴). Si bien reconoció los avances en áreas de facilitación del comercio y habilitación fitosanitaria, alertó sobre la necesidad de mayores avances en liberalización de comercio, reducciones arancelarias y cuotas de acceso.³⁵

Finalmente, a principios de octubre, el presidente José Mujica y los ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas Fernando Lorenzo y Desarrollo Social Ana

³¹ El País, 23 de abril de 2010.

³² El País, 25 de abril de 2010.

³³ El País, 20 de julio de 2010.

³⁴ *Trade Investment Framework Agreement*.

³⁵ El País, 22 de julio de 2010.

Vignoli firmaron un proyecto de ley para impulsar la aprobación parlamentaria del Convenio para el Desarrollo Social entre Uruguay y Venezuela. El documento firmado en Montevideo, el 9 de diciembre de 2005, promueve el intercambio de propuestas, formación y financiación de iniciativas de sectores socio-productivos. A su vez, se prevé establecer un Núcleo de Desarrollo Endógeno Binacional Bolívar, en ese pueblo del departamento de Canelones, basado en los criterios de una economía social, en el que trabajarán técnicos de ambos países junto a cooperativistas venezolanos.

II.2.3. UNASUR

A comienzos de noviembre, el canciller Luis Almagro asistió a una reunión con la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes para transmitir el interés del gobierno en que el Poder Legislativo apruebe, rápidamente, la adhesión al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. El canciller relativizó los cuestionamientos de algunos diputados de la oposición sobre la posibilidad prevista en el tratado de crear un parlamento de la UNASUR, así como a las demoras de la aprobación de dicho instrumento por parte de Brasil. Finalmente, el 30 de noviembre, la Cámara de Senadores aprobó para la ratificación del Poder Ejecutivo, el Tratado UNASUR, con votos oficialistas y del sector Alianza Nacional del Partido Nacional, liderado por Jorge Larrañaga. Cabe comentar que a principios de diciembre el senador Alberto Couriel había renunciado a su cargo de coordinador de la bancada parlamentaria del Frente Amplio, argumentando su compromiso con el gobierno ecuatoriano para que el Parlamento uruguayo ratificara el tratado antes del jueves 25 de noviembre, fecha en la que ese país culminaba la presidencia pro-témpore del bloque.

El propio Informe y Memoria Anual – MRREE califica a la UNASUR como “el Foro de excelencia en cuanto a la concertación política y vehículo adecuado para enfrentar los desafíos que contra la institucionalidad democrática, algunos países en particular han padecido”, ilustrando este concepto en menciones a la crisis sufrida en Ecuador y a la firma de la cláusula democrática.³⁶

³⁶ Sección *Ministerio de Relaciones Exteriores*: 1.

II.3. Sistema Político

En este apartado, se estudiarán las peculiaridades que supusieron la instalación del gobierno uruguayo en marzo de 2010, incluyendo la apuesta por Luis Almagro como canciller. Asimismo, el proceso de investigación revela una modesta búsqueda de consensos del eje decisional presidente-canciller con los partidos políticos y dos temas puntuales como la ley de caducidad y la valoración del régimen cubano.

II.3.1. La conformación del Consejo de Ministros

En noviembre de 2009, el Frente Amplio obtuvo un segundo triunfo electoral consecutivo, en un balotaje que consagró a José Mujica como presidente con el 52,39% de los votos contra el 43,51% de los obtenidos por el expresidente Luis Alberto Lacalle. El Frente Amplio también había triunfado en la primera elección de octubre con el 47,96% de los votos, frente al Partido Nacional con 29,07%, el Partido Colorado con 17,02% y el Partido Independiente con 2,49%, consiguiendo nuevamente mayoría parlamentaria propia.³⁷

A principios de diciembre, se conocía la mayoría de los nombres de los nuevos ministros en un proceso expeditivo y distintivo de todos los procesos de conformación de gabinetes desde 1985: “Mujica descarta desde el inicio cualquier hipótesis de gobierno de coalición y de coparticipación a nivel del Consejo de Ministros: el gabinete unipartidista es una consecuencia lógica de las diferencias entre el FA [Frente Amplio] y los partidos políticos opositores, y el presidente electo, asumiendo esa situación, no consumió tiempo en tratativas”. (Fernández Luzuriaga, 2010: 24). Como en el gobierno de Tabaré Vázquez, los ministros designados responden al partido de gobierno, ámbito en el que quedó asegurada la representación de todos los sectores del Frente Amplio con expresión parlamentaria. Además, el nuevo presidente conformó el Gabinete en una ecuación casi proporcional a la votación de octubre. La instalación del Consejo de Ministros no conllevó una estrategia de gobernabilidad como la desplegada por Vázquez al inicio de su gestión, con los líderes sectoriales como titulares de ministerios, a excepción de Rafael Michelini, cuyo sector, el Nuevo Espacio, no tenía representantes en el Gabinete.

³⁷ La cantidad de bancas obtenidas por el Frente Amplio fue de 16 senadores, más el Vicepresidente de la República, y 50 representantes nacionales. Al Partido Nacional, le correspondieron nueve y 30; al Partido Colorado, cinco y 17, y al Partido Independiente, dos representantes nacionales. Fuente de porcentajes de votación y de adjudicación de bancas: Corte Electoral.

Con relación a la titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, la designación recayó en un funcionario diplomático de carrera, de origen nacionalista aunque allegado al MPP desde 1999. Luis Almagro se desempeñaba como embajador ante la República Popular China hasta su designación y, 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. Entre los principales objetivos planteados por Almagro para su gestión fueron la defensa de la carrera diplomática y de la Cancillería como institución, dando prioridad a los funcionarios del Servicio Exterior para la representación en el exterior. Respecto a la agenda exterior, los principales esfuerzos apuntarían a fortalecer los vínculos en la región, reconstruyendo la relación con Argentina y a profundizar los lazos con Brasil. También anunció el fortalecimiento del Instituto Uruguay XXI para captar inversiones en Uruguay y diversificar los mercados para las exportaciones.

II.3.2. La búsqueda de consensos

La política exterior de Mujica recibió expreso apoyo, a principios de mayo, en una reunión entre el canciller Luis Almagro y el vicedecano Roberto Conde con la Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio, ampliada. Allí, Almagro explicó que se modificó la postura del gobierno anterior con el apoyo a Néstor Kirchner como Secretario General de la UNASUR, apostando al estrecho vínculo con Argentina: "Fue una decisión que compartimos en su momento pero en este contexto y en función de las nuevas circunstancias y de nuevas actitudes es que hemos decidido modificar".³⁸ Luego de debatir sobre las relaciones bilaterales con los vecinos y las visitas presidenciales en América del Sur, el Presidente del Frente Amplio Jorge Brovetto aseguró que: "Todo esto señala una posición integracionista que está en las bases programáticas de la propia fuerza política y que lo ha estado para este gobierno".³⁹

El gobierno de Mujica siguió adelante con la estrategia del gobierno anterior de involucrar a todo el sistema político en el diferendo con Argentina. El gesto que simboliza esta postura se reflejó en la delegación uruguaya que viajó a La Haya para recibir el fallo de la

³⁸ La República, 7 de mayo de 2010.

³⁹ La República, 7 de mayo de 2010.

Corte Internacional de Justicia. La delegación estuvo encabezada por el embajador en Estados Unidos de América Carlos Gianelli e integrada por el ex canciller Pedro Vaz, el director de Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores Elbio Rosselli y representantes de los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria.⁴⁰

Asimismo, el gobierno mantuvo informado al sistema político sobre las negociaciones con Argentina. Cabe señalar la reunión posterior al intercambio de notas reversales entre cancilleres sobre las directivas al Comité Científico. Luego de esa reunión de fines de agosto, Luis Almagro convocó a los principales líderes de la oposición, manteniendo encuentros por separado con Luis Alberto Lacalle, presidente del directorio, y Jorge Larrañaga, líder del sector Alianza Nacional, del Partido Nacional; Pablo Mieres, Presidente del Partido Independiente, y Ope Pasquet, senador de Vamos Uruguay, sector mayoritario del Partido Colorado.

Cabe acotar que la decisión de José Mujica con relación a la candidatura de Néstor Kirchner en la UNASUR generó los primeros disensos en el sistema político nacional sobre todo en el líder y senador del Partido Colorado Pedro Bordaberry. No obstante, la dirigencia del Partido Nacional se mostró más cauta al entender la decisión en un contexto general de negociaciones encabezadas por el presidente.

En un gesto de acercamiento con el gobierno argentino y, otra vez, involucrando a todo el sistema político nacional, el presidente José Mujica viajó, el 28 de octubre a Argentina para asistir al funeral del Secretario General de la UNASUR Néstor Kirchner, ex-presidente, y esposo de la actual presidenta Cristina Fernández.⁴¹

II.3.3. La Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado

Ya sobre mediados de año, el canciller Luis Almagro informaba sobre la posibilidad que, desde su ministerio, se presentara un proyecto de ley para anular la Ley 15.848. El objetivo

⁴⁰ Por el Frente Amplio viajó el senador Alberto Couriel, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores; por el Partido Nacional el senador Sergio Abreu, ex canciller del gobierno de Luis Alberto Lacalle entre 1993 y 1995; por el Partido Colorado el senador Ope Pasquet, ex vicecanciller entre 1988 y 1990, y por el Partido Independiente su dirigente Hebert Gatto.

⁴¹ La delegación estuvo compuesta por Jorge Brovetto, Pablo Mieres, Jorge Larrañaga y el senador del Partido Colorado Tabaré Viera. También acompañaron a Mujica la senadora oficialista y esposa del presidente Lucía Topolansky, Luis Almagro y el Secretario de la Presidencia Alberto Breccia.

era evitar una probable condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA por la denuncia presentada por Juan y Macarena Gelman. Desde Cancillería, se evaluaba que la aprobación de una nueva ley sería una forma de anulación más rápida que otras como la derogación o la interpretación. Almagro informó sobre el tema, el 23 de julio, en el marco de la jornada "Política Internacional del Uruguay, Intercambio entre Gobierno y la Fuerza Política", de la que participaron los legisladores del Frente Amplio, particularmente los representantes en el Parlamento del MERCOSUR y en las Comisiones de Asuntos Internacionales de las dos cámaras del Poder Legislativo, así como miembros de la Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio.⁴²

Finalmente, Almagro presentó un proyecto de ley interpretativa de la Ley de Caducidad, explicando que el mismo es producto del consenso en el partido de gobierno con un texto que respeta la Constitución de la República y los tratados internacionales ratificados. El proyecto comenzaba el trámite legislativo en la Cámara de Representantes, no obstante la Mesa Política Nacional del Frente Amplio resolvía introducirle algunas modificaciones, comenzando un largo camino de desavenencias tanto con los partidos de la oposición como en el interior del gobierno y del partido de gobierno.

El 24 de febrero de 2010, la Corte declaró por unanimidad que el Estado uruguayo es internacionalmente responsable por: la desaparición de María Claudia García; el perjuicio causado a Macarena Gelman hasta el momento que recuperó su identidad; la violación de los derechos a la integridad personal y a la protección de la familia en perjuicio de Juan Gelman, y la violación de los derechos de garantías judiciales y protección judicial.

II.3.4. El tema “Cuba”

En ocasión de la visita de principios de marzo a Bolivia, José Mujica fue consultado sobre la muerte del disidente cubano Orlando Zapata, y los reclamos efectuados por Europa y Estados Unidos de América. Al respecto, afirmó: "el gobierno cubano podrá encontrar los caminos necesarios para que la sociedad internacional lo respete y no tenga que hacerle estos reclamos y tenga y mantenga asegurada su independencia y soberanía como país frente al cual tiene derecho". No obstante, alertó que "el mundo rico siempre se arroga el

⁴² Evento organizado por el Frente Amplio, la Fundación Liber Seregni y la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR).

derecho de imponer y juzgar a los demás y no acepta la más mínima responsabilidad y juicio en sus propias filas".⁴³ Este posicionamiento amparado, estrictamente en el principio de no intervención en asuntos internos de otros Estados, seguirá siendo la herramienta del presidente uruguayo para no adentrarse en el tema cubano.

En un hecho de escasa repercusión en materia de relaciones exteriores, pero con importantes connotaciones a nivel del sistema político nacional, José Mujica se reunió el 7 de septiembre, en la Torre Ejecutiva, con una delegación de 15 militantes cubanos, opositores al gobierno de Fidel Castro, ex presos políticos y fundadoras de la organización Damas de Blanco.⁴⁴ La delegación realizaba una gira por América Latina. El grupo también fue recibido por Danilo Astori en el Palacio Legislativo. Las valoraciones sobre el régimen cubano generan disensos a nivel del propio partido de gobierno y enfrentamientos esporádicos del Frente Amplio con los demás partidos. Mujica y Astori intentan no entrar en la polémica. Dos singularidades abonan esta afirmación. La primera es que ambos recibieron las inquietudes de la delegación, sin asumir ningún compromiso frente a los planteos. La segunda radica en la ausencia de comunicados oficiales y de declaraciones.

II.4. Estrategia de desarrollo

En el gobierno de José Mujica, la estrategia de desarrollo, en tanto variable de política exterior, se tradujo en un significado a un concepto acuñado por integrantes de todos los partidos políticos, pero de definiciones diferentes según el autor del mensaje: el “regionalismo abierto”. En concreto, significó una apuesta al MERCOSUR discursiva y fáctica, alternada por un bilateralismo abierto, contactos con una serie de países extra región con el objetivo de cristalizar relaciones comerciales y de atraer inversiones.

II.4.1. MERCOSUR

Al regreso de su primera gira presidencial, visitando Chile y Bolivia, José Mujica, ilustra en un pensamiento la prioridad estratégica del MERCOSUR con los núcleos de su mayor preocupación: integración energética e integración física: "El MERCOSUR necesita construir integración. Construir integración significa tener vías de aporte energéticas

⁴³ El País, 14 de marzo de 2010.

⁴⁴ Movimiento ciudadano de esposas y otros familiares de presos cubanos, considerados por sus integrantes presos políticos.

cuando las papas queman [...] significa además encontrar caminos para compartir el gas de la región en forma razonable, significa luchar para que los puertos no vivan en guerra sino que se complementen en todo lo posible. Luchar por tener visiones estratégicas regionales en común".⁴⁵

En 2010, el bloque subregional lograría avances significativos en dos cumbres de presidentes celebradas en San Juan, Argentina, y Foz de Iguazú, Brasil, bajo las presidencias de los países anfitriones. Los acuerdos logrados no sólo revisten importancia en sí mismos, sino que se contextualizan en una "previa sensación generalizada de un cierto estancamiento en la profundización del fenómeno integrador en la región". (Caballero Santos, 2011: 28).

En efecto, en San Juan, los días 2 y 3 de agosto, en la XXXIX Reunión del Consejo del Mercado Común y la XXXIX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, se lograron avances fundamentales con la adopción de: lineamientos para la implementación de la eliminación del doble cobro del arancel externo común y la distribución de la renta aduanera; el Código Aduanero del MERCOSUR (estancado durante cinco años); el Documento Único Aduanero del MERCOSUR; el Manual de Procedimientos del Control de Valor en Aduana del MERCOSUR; un nuevo reglamento del FOCEM. Además, se aprobaron proyectos a ser financiados por el FOCEM, entre ellos la interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil.

En la cumbre de mandatarios se llegó a un acuerdo para que Argentina mantuviera las detracciones a las exportaciones, luego que Uruguay cediera en su posición contraria. Pero Argentina aceptó retirar el asunto del Código Aduanero. En los días previos a la Cumbre, se habían concretado avances importantes a nivel del Grupo Mercado Común con relación al arancel externo común y la distribución de la renta aduanera, contemplándose la situación de Paraguay con respecto a la pérdida de dicha renta. El sistema acordado prevé la gradual eliminación del doble cobro del arancel desde 2012, comenzando por bienes de consumo final, sobre una lista de tramos arancelarios.

Finalizada la Cumbre de San Juan, el presidente uruguayo reiteró su postura sobre un MERCOSUR como esencia y no reducido a aspectos económico-comerciales, asegurando:

⁴⁵ La República, 17 de marzo de 2010.

"Seremos algo en un mundo que se estrecha, si somos capaces de irnos juntando, de construir conocimiento, cultura y economía, pero de construir poder en el sentido hondo y determinante del término, que no es multiplicar las botas militares, sino la capacidad de hacer de nuestras masas y de nuestros recursos".⁴⁶

No obstante, el vicepresidente Danilo Astori, el 11 de agosto en el Foro de Integración Uruguay-Brasil 2010, organizado por la Cámara de Comercio Uruguayo-Brasileña en Montevideo, volvió a insistir sobre una visión de regionalismo abierto más crítica con el MERCOSUR, definiéndolo como: "aquella experiencia en la que se articula un proceso discriminatorio a favor de un determinado bloque con niveles de inserción internacional que no sólo se cierre a quien integra este bloque sino que se abra a la competencia internacional". Así, recordó las dificultades en el MERCOSUR para concretar una liberalización profunda del comercio y para corregir las asimetrías políticas, y los "magros resultados" que arrojaron las negociaciones de acuerdos con terceros como la Unión Europea. Como conclusión, el bloque no puede ser "una estación terminal sino una suerte de plataforma de lanzamiento productivo para integrarnos con el mundo".⁴⁷

La XL Reunión del Consejo del Mercado Común y la XL Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, del 17 de diciembre en Foz de Iguazú, muestra resultados en cinco puntos. El primero, respecto a la unión aduanera, en la que se aprobó un programa de consolidación con un cronograma que llega a 2019. El segundo punto hace a un acuerdo para la profundización de liberalización de servicios. El tercero consiste en la creación del cargo del Alto Representante del MERCOSUR, una suerte de comisario político del bloque. El cuarto punto fue la aprobación de un Plan de Acción para el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. El quinto radica en la creación de la Unidad de Participación Social. Finalmente, se hizo un llamado a la aprobación del ingreso de Venezuela al bloque, pendiente de la ratificación de Paraguay. También se aprobó un nuevo proyecto FOCEM en el que participa Uruguay, la rehabilitación de vías férreas en el tramo Pintado-Frontera.

Cabe agregar que en octubre, en una reunión del Consejo Mercado Común se aprobó una nueva reglamentación para el Parlamento del MERCOSUR que incluye una evolución

⁴⁶ La República, 4 de agosto de 2010.

⁴⁷ El País, 12 de agosto de 2010.

gradual hacia la representación ponderada de cada país. Se prevé que desde el año 2011 Brasil pasará a tener 37 parlamentarios y Argentina 26, cifra que aumentará periódicamente hasta llegar en 2015 a 75 y 43, respectivamente. Paraguay y Uruguay mantendrán los 18 parlamentarios por país, con los que ya cuentan.

II.4.2. El bilateralismo múltiple

En la apuesta más importante del gobierno uruguayo en cuanto a bilateralismo múltiple, en atención a la posición como mercado y socio actual y potencial, sobre fines de agosto, el vicepresidente Danilo Astori encabezó una misión oficial a China. La delegación también estuvo integrada por el Ministro de Industria, Energía y Minería Roberto Kreimerman, el Subsecretario de Transporte y Obras Públicas Pablo Genta y más de 60 empresarios. Astori visitó la sede del Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional, la mayor institución de promoción del comercio exterior con acuerdos de cooperación con varias cámaras empresariales de Uruguay. Allí impartió una conferencia en la que destacó la presencia china en la industria automotriz nacional y las oportunidades existentes para la inversión en logística (transporte, comunicaciones y servicios portuarios). A su vez, el presidente José Mujica había mantenido un encuentro, el 19 de agosto, con el presidente del Banco de Desarrollo de China, Xu Ming. El banco se dedica al financiamiento de obras de infraestructura y realiza actividades en Chile, Argentina y Brasil. En el encuentro, se acordó la conformación de dos grupos de trabajo independientes para analizar posibles inversiones en vivienda e infraestructura ferroviaria.

A fines de noviembre, Mujica realizó una visita de varios días a España, en una misión sin carácter oficial, con el objetivo de contactarse con grupos inversores interesados en el sector energético. La agenda incluyó la posibilidad de avanzar en licitaciones para: parques eólicos; planta de regasificación; usina de ANCAP para la generación de energía eléctrica; navegación vía barcazas y remolcadoras a través del Río Uruguay.

Por otra parte, el canciller Luis Almagro realizó viajes a distintos destinos con el objetivo de buscar inversiones. Así, en el mes de octubre viajó a Finlandia con el propósito de ampliar las inversiones en plantas de celulosa con reuniones con las empresas Stora Enso y UPM-Kymmene. Días después, el canciller realizó una visita a Rusia, reuniéndose con su par Serguey Lavrov para tratar asuntos vinculados a la cooperación en materia de energía e

inversiones en infraestructura portuaria y ferroviaria, y negociaciones de los acuerdos pendientes sobre pesca y supresión de visados en los pasaportes.

Asimismo, en noviembre, partía a Corea una delegación oficial encabezada por Danilo Astori y Luis Almagro, también integrada por el senador del Partido Nacional Eber Da Rosa, el diputado del Frente Amplio Gustavo Bernin y el vicepresidente del Instituto Nacional de Carnes Fernando Pérez Abella. El propio Informe y Memoria Anual - MRREE reconoce el poco avance en el intercambio bilateral con Corea, a pesar de las posibilidades de complementación entre las economías respectivas.

Cabe apuntar que el Informe y Memoria Anual - MRREE destaca como acuerdos internacionales a lo logrado en: Australia en comercio e inversión; Kuwait en comercio, cooperación comercial y técnica, y en servicios; Rumania en promoción y protección de inversiones; Corea en promoción de exportaciones; Vietnam en cooperación científica y tecnológica; Qatar en cooperación económica comercial y técnica, en cooperación cultural, en turismo y en deportes.⁴⁸

II.5. Recursos y capacidades estatales

En este último punto del Documento de Trabajo, resulta redundante aclarar que el tema-problema de la energía y la necesidad de planes de integración energética acapararon las acciones del gobierno en el terreno de recursos y capacidades estatales. Adicionalmente, se destacan modestos movimientos en temas de defensa nacional y algunas preocupaciones en cuanto a recursos humanos en el Servicio Exterior.

II.5.1. Energía e integración energética

El tema más importante y recurrente de la vista de José Mujica a Evo Morales, a principios de marzo, tuvo que ver con la integración energética. Los temas abordados, incluso algunos recogidos en la declaración conjunta, tienen que ver con: la disposición de Bolivia para iniciar exportaciones de gas (Uruguay le compra a Argentina el gas boliviano, pagando un alto arancel por la intermediación); la reivindicación de los avances de la Comisión Técnica Trilateral de Cooperación e Integración Energética, en las acciones

⁴⁸ Con Australia, Kuwait, Corea y en turismo con Qatar, se aclara que se trata del formato *Memorandum of Understanding* (MOU), que alude a intenciones comunes para concretar futuros compromisos vinculantes.

dirigidas a consolidar la venta de gas natural por parte de Bolivia a Uruguay y Paraguay; la posibilidad de construir un gasoducto de unos 3.000 kilómetros que una Bolivia con Uruguay y Paraguay (la Corporación Andina de Fomento ya otorgó un préstamo de US\$ 600.000 para realizar los estudios de viabilidad correspondientes). Ese tema también ingresa a la agenda trilateral de Uruguay-Bolivia-Paraguay, incluso en el marco de URUPABOL, como se adelantó en el apartado sobre el frente latinoamericano.

A pesar de que cuantitativamente las negociaciones con Argentina sobre energía dominan en 2010, el primer acuerdo de la administración Mujica se firma con Brasil, a mediados de marzo. Autoridades de UTE suscribieron un acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía de Brasil y las empresas brasileñas ELETROBRAS y ELETROSUL para comenzar con las obras de tendido de unos 60 kilómetros de redes de transmisión en territorio brasileño, en el marco del proyecto FOCEM para establecer una interconexión eléctrica con capacidad de 500 MV. Paralelamente, la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR aprobaba un Fondo de Convergencia Estructural que concede a Uruguay un préstamo no reintegrable por US\$ 80 millones para concretar el tendido de las redes eléctricas con Brasil. El préstamo financia el tendido de redes entre las ciudades de San Carlos y Melo. El proyecto contaba desde hacía tiempo con el aval técnico de todos los países, pero Argentina se había negado a dar su apoyo político al proyecto hasta que no se hicieron determinadas modificaciones a la reglamentación del FOCEM. De todas formas siempre se consideró que la negativa era una herramienta de presión en el trasfondo del conflicto por la instalación de Botnia en Uruguay.

Sobre mediados de mayo, Uruguay y Argentina avanzaron en las negociaciones para establecer diversos mecanismos de cooperación energética, en el marco de una visita del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Julio De Vido. Su anfitrión fue el Ministro de Industria, Energía y Minería Roberto Kreimerman. Ambos países se comprometieron a profundizar la interconexión energética, así como a avanzar en mecanismos de compensación y conectividad para habilitar la llegada de gas boliviano a Uruguay. Se estableció una comisión bilateral de cooperación energética y se avanzó en la negociación de un acuerdo energético y de un tratado que incluirá un mecanismo de compensación en los pagos. Cabe señalar que Kreimerman, a fines de junio, aseguraba que Argentina suministraba a Uruguay 200.000 metros cúbicos de gas, cumpliendo con lo

previsto en los contratos. Este dato resultaba alentador en el contexto de una crisis energética del vecino país con un pico de demanda interna de energía.

Siguiendo en esta línea de interconexión, Argentina, Bolivia y Uruguay convinieron un acuerdo para el intercambio energético en una reunión celebrada en Buenos Aires, a mediados de julio, entre Julio De Vido, Roberto Kreimerman y el Ministro de Hidrocarburos y Energía de Bolivia Luis Vincenti Vargas. En la reunión se trabajó en dos acuerdos. El primero en materia de integración energética por el que Uruguay recibiría directamente de Bolivia un mínimo de 300.000 metros cúbicos diarios de gas natural para consumo interno, a un costo menor que el actual, y un complemento variable para la producción de electricidad. El precio del gas será fijado por Bolivia, debiendo Uruguay pagar a Argentina apenas el costo por el uso de gasoductos. El segundo acuerdo negociado, entre Uruguay y Argentina, tiene como objeto el intercambio de gas y electricidad. Como resultado, Uruguay podrá recibir más gas para producir energía termoeléctrica y vender electricidad a Argentina. La firma del acuerdo coincide con la interrupción en el suministro de gas por parte de Argentina a diez empresas uruguayas con contratos interrumpibles, debido al aumento del consumo interno, medida también aplicada a empresas argentinas con contratos de igual tipo. Las autoridades argentinas aseguraban a las uruguayas que no habría dificultades para el suministro residencial, que tiene contratos firmes.

Cabe aquí recordar las negociaciones bilaterales de Uruguay con Ecuador y Venezuela, en el marco de las visitas presidenciales ya adelantadas en el apartado sobre el frente latinoamericano. Con Ecuador, resaltan los acuerdos entre ANCAP y PETROECUADOR, y la renovación del contrato por el cual Uruguay compra crudo ecuatoriano y luego le vende a Ecuador diesel y nafta refinados en el país. En los meses transcurridos del año 2010, se habían intercambiado 16 millones de barriles de crudo por diesel y nafta, lo que generó un beneficio neto para Uruguay de US\$ 2 millones.

Con Venezuela, se destaca la renovación del acuerdo energético firmado en 2005 por el que Uruguay recibe cerca de 40.000 barriles de petróleo diarios con un financiamiento preferencial. Asimismo, y también durante la visita presidencial de abril, se firmaron dos memorandos de entendimiento, uno para establecer una central logística de abastecimiento de combustible en Uruguay y el otro para procesar crudo pesado obtenido de la faja del Orinoco en la refinería de La Teja. En febrero, la energía siguió siendo prioridad para el

gobierno uruguayo, trabajando un tratado para que ANCAP explote un pozo en la faja del Orinoco con PDVSA y la empresa argentina ENARSA.

El tema de mayor preocupación en el gobierno con relación a Venezuela radicó en la deuda que mantiene Uruguay debido a las importaciones de petróleo. A fines de abril, el presidente ANCAP Raúl Sendic dijo que el monto asciende a US\$ 650 millones, y que es probable que el gobierno la compre prácticamente a la mitad de precio, ya que el gobierno venezolano está haciendo un canje de deuda con tasas de descuento del entorno del 50%.

A mediados de septiembre, ANCAP explicaba las características de la negociación que mantiene con su par venezolana PDVSA para que ésta adquiriera la participación accionaria que la empresa uruguaya aún mantiene en Petrolera del Cono Sur, una red de estaciones de servicio que funciona en Argentina. El acuerdo prevé que PDVSA adquiriera el 46,09% de las acciones de la red de estaciones, pero, como parte del acuerdo, ANCAP debe transferir a PDVSA algunas de las estaciones de servicio que posee en Uruguay.

II.5.2. Defensa

El primer movimiento registrado en la agenda internacional del gobierno, en materia de defensa nacional, se concreta en abril con una visita del ministro Luis Rosadilla a la Argentina. En un encuentro con la Ministra de Defensa de la Nación Nilda Garré, se trabajó en una revisión sobre cooperación bilateral, proyectando una agenda de reuniones e identificando áreas prioritarias: fortalecimiento de los respectivos ministerios; conducción civil de la defensa; cooperación militar; actividades conjuntas en operaciones de paz, y un plan de trabajo para el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. También se acordó coordinar actividades en campañas Antárticas y en la misión de paz en Haití

A fines de mayo, Luis Rosadilla recibió la visita oficial desde Brasil del Ministro de Defensa Nelson Jobim. La agenda del encuentro incluyó 17 puntos, pero centrados en temas de cooperación, participación en misiones de paz, formación y educación militar.

Con relación a la potencia hegemónica continental, Luis Rosadilla viajó a Estados Unidos de América e inició un proceso de negociación para un posible acuerdo de colaboración, tras una reunión con el Subsecretario Adjunto de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental Frank O. Mora y con el Director de Asuntos Hemisféricos del Consejo de Seguridad Nacional Dan Restrepo. Uruguay hará la primera propuesta de agenda, que

luego será respondida por el país del norte. Rosadilla sólo reafirmó que la intervención de Estados Unidos en Colombia "es un obstáculo, aunque no insalvable".⁴⁹

Lo más sustancioso de la vista son las definiciones del ministro uruguayo, expresadas en un seminario del Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA. Luis Rosadilla afirmó a sus colegas que Uruguay es antiterrorista, pero agregando ciertas precisiones. Explicó que se utiliza el término terrorista por desinformación o con el objetivo político de descalificar a quienes discrepan, dudando sobre si esa calificación aplica a todas las acciones del grupo ETA (Patria Vasca y Libertad, en español), así como sobre la propia naturaleza de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Asimismo, reafirmó que los países deben combatir al terrorismo de acuerdo al Derecho Internacional, al Derecho Humanitario y al respeto irrestricto de los derechos humanos.

Por último, y abonando cierto balance en los términos relativos expresados en II.2.2. Estados Unidos de América y la pugna de Venezuela, el país concreta un acuerdo de cooperación en el sector de la defensa bilateral con la República Bolivariana de Venezuela, en el mes de junio. En este mismo espacio ALBA, cabe agregar que el Informe y Memoria Anual - MRREE también destaca acuerdos de defensa con Ecuador y Paraguay.

II.5.3. Recursos Humanos

El 14 de septiembre, el canciller Luis Almagro fue recibido por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes, donde explicó el pedido presupuestal del Ministerio de Relaciones Exteriores para el período de gobierno, así como las inversiones previstas. En relación con la situación actual, explicó que la Cancillería tiene la misma cantidad de funcionarios que en la década del 70 y veinte menos que en la década del 90. El anexo "Personal del Ministerio" en el Informe y Memoria Anual – MRREE indica para el Escalafón M – personal del Servicio Exterior la cifra de 294 funcionarios. Para el canciller, esto conlleva una pirámide funcional angosta en algunos escalafones, que hace necesario crear nuevos cargos. Al explicar el objetivo de aumentar la presencia permanente en ciertos ámbitos internacionales y abrir nuevas embajadas en Vietnam, Kuwait, Finlandia y algún nuevo país de África, Almagro aclaró que esto no implica aumento de personal, sino reasignación de cargos. Otros objetivos que implican asignación de nuevos recursos

⁴⁹ El País, 23 de abril de 2010.

son la creación de embajadores itinerantes, la remodelación del edificio sede del Ministerio de Relaciones Exteriores y la reorganización del Instituto Artigas del Servicio Exterior, la academia diplomática.

En esa dirección, el 4 de noviembre, Luis Almagro asistió a la Comisión integrada de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores. Allí, explicó que los incrementos responden al objetivo de una presencia en África, Medio Oriente y Asia Oriental. En ese sentido, el Informe y Memoria Anual - RREE asegura que a los tradicionales vínculos con Líbano y Egipto, hay que sumar la proyección de nuevos, a partir de las representaciones en Arabia Saudita, Qatar y Emiratos Árabes Unidos, así como la decisión de abrir embajada en Kuwait. Según Almagro todo producto de “sólo con una movida, que fue el reconocimiento formal de Palestina”.⁵⁰ Con relación a Asia, el canciller destacó la necesidad de mayor presencia en China y Hong Kong - segundo mercado de los productos uruguayos en Asia -, Vietnam - tercer mercado - y Singapur – cuarto mercado -, donde el Uruguay tampoco tiene embajada. Almagro aclaró que los cargos de alta especialización que se deberán crear para promover los vínculos con estas regiones requieren sueldos altos. Finalmente, también informó sobre una partida anual para la preparación de la candidatura de Uruguay al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre todo para promoción del país ante países africanos y del Caribe, donde hay una escasez de misiones acreditadas.

El Informe Anual y Memoria Anual - RREE ilustra sobre el comienzo de una nueva práctica por parte de los embajadores: exponer al término de su misión, destacando las presentaciones realizadas por Nelson Chabén y Luis Sica, al término de sus misiones ante Corea y ante la Unión Europea, Bélgica y Luxemburgo, respectivamente.

III. Consideraciones Finales

Compatibilizando los conceptos de agenda de gobierno estudiados en el Marco de Análisis con el ámbito de las relaciones exteriores, en este trabajo se adelanta una **primera conclusión**. Para estudios sobre agenda internacional de los Estados nacionales resulta más operativo el concepto de Aguilar Villanueva sobre agendas difusas que cristalizan en una agenda de gobierno, que el concepto de Cobb y Elder sobre una agenda sistémica que nutre a una agenda de gobierno. Pero aún utilizando este último, se puede afirmar que serán

⁵⁰ La República, 10 de noviembre de 2010.

probables y frecuentes los escenarios con asuntos ingresados al núcleo duro decisional de una agenda de gobierno, sin ostentar un previo estatus público en la agenda sistémica. En un sensible cambio, sobre todo en América Latina, los procesos de modernización y democratización transformaron el sistema de toma de decisiones en política exterior. No obstante, un cuerpo cuantitativa y cualitativamente relevante de asuntos queda retenido en la órbita de círculos integrados por pocos ciudadanos bien informados y/o en trincheras de autoridad, aunque no necesariamente funcionarios y gobernantes. Este fenómeno hace poco relevantes, problemas derivados de la dinámica entre agendas difusas y la de gobierno, en la categorización de Aguilar Villanueva, y los derivados de la interacción entre la agenda sistémica y la de gobierno, en la categorización de Cobb y Elder.

Asimismo, se verifican dos limitaciones con relación a la posibilidad de diseñar mediante pugna de competencias a la agenda de la política exterior. La primera es la jurisdicción preceptiva del Poder Ejecutivo, en algunos casos con la autorización expresa del parlamento, en temas cruciales sobre relaciones exteriores. La segunda radica en la necesidad de una buena codificación de la demanda en reclamos provenientes de ámbitos externos al gobierno o, al menos, ajenos al sistema político.

Finalmente, con relación al proceso político de formación de la agenda de gobierno, resultan coincidentes los indicadores de Cobb y Elder sobre detonadores internos y externos que determinan el surgimiento del tema en la agenda con los planteos sobre agenda internacional analizados desde el paradigma de la interdependencia compleja, desde el proceso de globalización o desde los aspectos referidos a la política exterior como política pública. No así los medios de creación de temas, ya que el ingreso de asuntos a la agenda seguirá estando condicionado por el peso de círculos bien informados y/o en posición de autoridad en materia de relaciones exteriores.

Desde la salvedad que los paradigmas significan una simplificación, cuya vigencia en el siglo XXI se encuentra en debate debido a la consolidación de nuevas corrientes teóricas llamadas a una mayor interacción disciplinar (Salomón, 2002: 49), en esta investigación se reseñaron los postulados de los tres dominantes, realista, estructuralista y de la interdependencia compleja, para darle un primer marco de análisis al tema de la agenda internacional de los Estados. El punto de inflexión marcado por las críticas levantadas por

el paradigma de la interdependencia al realista, se potencia en una concepción sobre la agenda internacional que ya no recibirá grandes revisiones ulteriores.

El paradigma de la interdependencia resulta un marco adecuado para el tema de la agenda, desde su posición intermedia, intentando la conexión entre unidades y actores – con su roles y funciones – en un nivel sistémico, como método de respuesta global a problemas globales y compartidos. Keohane y Nye imputan como objetivo de la política exterior nacional, la construcción de la agenda internacional, en tanto labor del sistema político y la sociedad civil, y no meramente gubernamental. En primer término, porque la agenda se traza en un sistema internacional que obliga a los países a considerar una multiplicidad de temas relevantes y no jerarquizados en forma contundente ni permanente, incluyendo los surgidos de la esfera de la política doméstica. En segundo término, por la necesidad que contemple diversos canales de relacionamiento estatal con actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, extranjeros e internacionales. Para los autores, esta diversidad supone una serie de problemas al momento de considerar la agenda internacional que afectan la formulación de una política exterior coherente y consistente.

A más de tres décadas de su obra, las dos razones de ponderación de la agenda internacional se han profundizado. “Nuevos temas en la agenda internacional de los Estados compiten con los temas tradicionales y su ponderación varía de un país a otro y de un contexto temporal a otro; así se verifica la atención a cuestiones como la protección internacional del medio ambiente; la protección internacional de los derechos humanos; la cooperación internacional en educación, cultura, ciencia y tecnología; la cooperación informática, entre otros. Los diversos canales incluyen actores gubernamentales como otros Estados, organismos internacionales, comunidades beligerantes y gobiernos locales, y actores no gubernamentales nacionales, extranjeros e internacionales como empresas nacionales, empresas extranjeras, empresas transnacionales, ONGs, movimientos insurgentes y grupos nacionales de presión”. (Fernández Luzuriaga, 2011: 23 y 24).

Sin entrar en la descripción de la globalización, en este trabajo se han analizado estudios, en particular el de Mateo Balmelli, que demuestran puntos de encuentro con el modelo de la interdependencia compleja, desde el énfasis común en la influencia tanto de factores domésticos como externos. El paradigma de la interdependencia se instala como un nivel de análisis que intenta comprender al sistema internacional, a partir de la proyección

exterior de las unidades nacionales y de otros actores. Las relaciones internacionales como fenómeno global, no pueden interpretarse en desmedro de la soberanía del Estado-nación, sino como constatación de la inexorable influencia de factores exógenos en las políticas públicas nacionales; por tanto se tratará de materializar un fortalecimiento de la capacidad endógena de los países. Pero la conexión central tiene que ver con el contenido de la agenda internacional. Los enfoques sobre interdependencia y globalización alertan que se estrechan las posibilidades de formular y ejecutar políticas en forma unilateral, debido a la variedad, complejidad y dimensión de temas y problemas; la resolución supone mecanismos de cooperación y coordinación. En definitiva, la capacidad de operar en el sistema internacional se perfecciona asimilando la existencia de una mayor interdependencia entre las sociedades nacionales, y reconociendo la demanda creciente de participación del resto del sistema político y de la sociedad nacional.

En cuanto a la construcción de la agenda internacional en marcos teóricos y metodológicos sobre políticas exteriores, la propuesta de Bizzozero y Luján categoriza distintas unidades de análisis. Así, la agenda pública internacional sintetiza los elementos de: la agenda intrapersonal de cada ciudadano; la agenda interpersonal, como interacción de las intrapersonales; la agenda de los medios de comunicación masiva, y la agenda de los decisores de política exterior, conformada por los deseos de los dirigentes. A su vez, contempla la influencia y los condicionamientos de la agenda del sistema internacional que, en tanto yuxtaposición de las agendas nacionales, ayuda a conformar.

Y aquí la **segunda conclusión** del Marco de Análisis. La unidades de análisis de Bizzozero y Luján quedan alineadas a las dos dimensiones que incluye el concepto de agenda gubernamental de Aguilar Villanueva. La dimensión subjetiva derivada de una transacción de los dirigentes con demandas y realidades provenientes de otras agendas. La dimensión objetiva en cuanto a que la misma temática resulta de la síntesis de agendas difusas que conforman o, al menos, influyen a esa agenda pública internacional. Paralelamente, el proceso de construcción transita instancias de agenda sistémica y de agenda netamente de gobierno, según las categorías de Cobb y Elder, con la salvedad hecha en la primera conclusión de estas Consideraciones Finales: será tan probable como frecuente verificar asuntos ingresados al proceso decisional de la agenda de gobierno, sin ostentar estatus de asunto público o de agenda sistémica. Asimismo, la categorización de Bizzozero y Luján también muestra los conceptos de Keohane y Nye, desde una agenda pública internacional

en interacción con otras agendas domésticas, lo que supone la incorporación de una multiplicidad de temas. No así, al considerar a la agenda del sistema internacional como la yuxtaposición de agendas internacionales de países, definición restricta que no contempla canales para la interacción con otros actores no estatales de la política internacional.

Desde una mirada al **sistema internacional**, el gobierno uruguayo en 2010 volvió, de acuerdo a su tradición nacional, a avalar posicionamientos en escenarios globales con los grandes principios del Derecho Internacional. Así, se destacan posturas en el plano multilateral comercial con la defensa de la OMC y sus principios, como en el político con la reafirmación de la presencia en las OMP y la aspiración de ocupar una membresía en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La reafirmación del principio de soberanía tuvo una manifestación externa con la formalización de relaciones amistosas con la Autoridad Nacional Palestina en reconocimiento a la autodeterminación de su pueblo, y una interna, ante la demanda de una tabacalera transnacional por la política nacional antitabaco. La defensa de la democracia volvió a un primer plano en el ámbito sudamericano con la fuerte condena al intento de golpe de Estado en Ecuador y la firma de la cláusula democrática a nivel de la UNASUR. Finalmente, el gobierno reconoce la responsabilidad del Estado en los crímenes de lesa humanidad ante la demanda de los Gelman, asumiendo la vigencia de las obligaciones del país.

Asimismo, el equipo económico se mostró sumamente activo ante el requerimiento de la OCDE, tanto en temas de intercambio de información como de evitar la doble imposición. El año 2010 muestra un nuevo acuerdo con los organismos financieros internacionales, en particular con el Banco Mundial.

El gobierno, y particularmente José Mujica, le asignan al espacio latinoamericano, y al sudamericano en concreto, un protagonismo privilegiado en la inserción en el sistema internacional. La retórica del presidente en viajes a distintos países de la región muestra una equidistancia ideológica, al menos entre concepciones de izquierda, con halagos tanto a posturas de Hugo Chávez, Evo Morales o Rafael Correa como de Michelle Bachelet. En ese sentido, marcó distancia con la filosofía del espacio ALBA. Los temas recurrentes en el continente fueron el comercio, la integración física y la interconexión energética, destacándose roles asignados a URUPABOL y la propuesta de construcción de un puerto de aguas profundas cogestionado por los países del MERCOSUR y Bolivia que facilite la

salida al mar de los países mediterráneos. Dicho proyecto es considerado por Mujica como instrumento para concebir al Uruguay como un país bisagra y no como un país Gibraltar.

En cuanto a la **política de poder**, el gobierno uruguayo manifestó antes de su asunción, la intención de restablecer el clásico equilibrio regional con los dos países limítrofes. Obviamente con el contexto heredado, los mayores esfuerzos se concretan con Argentina. Con ambos países la herramienta elegida pasó por la diplomacia presidencial. Así en las etapas preparatorias al fallo de la Corte Internacional de Justicia, se aprecian gestos de acercamientos: anuncio de la designación de Guillermo Pomi como embajador en Argentina; reafirmación del rol de la CARU; encuentros presidenciales ampliando temas de interés común como la cooperación energética; el dragado de los ríos binacionales, y el comercio. Conocido el fallo, algunos gestos reciben confirmación: reafirmación del rol de la CARU y la CARP; acompañamiento de la candidatura de Néstor Kirchner a la secretaría de la UNASUR; acuerdo por el monitoreo conjunto del Río Uruguay; relanzamiento de los comités binacionales de frontera. A su vez, se levantó la traba argentina para la financiación de la interconexión eléctrica con Brasil vía FOCEM y se puso fin al corte del puente Gral. San Martín luego de 1.366 días. Otros gestos de acercamiento lo constituyen el ofrecimiento de Argentina para la capacitación de ingenieros uruguayos en energía nuclear, así como reafirmaciones uruguayas de la soberanía argentina en las islas del Atlántico Sur. Sin embargo, y a pesar de la retórica de ambos presidentes, no se resolvieron situaciones conflictivas en el terreno del dragado del Río de la Plata ni en trabas al comercio bilateral impuestas por Argentina. Asimismo, se agregan situaciones conflictivas menores en materia de puertos.

Respecto al relacionamiento con Brasil, el tema central pasó por el reconocimiento del gobierno uruguayo a su liderazgo regional, el cual tuvo como manifestación concreta el apoyo a la aspiración de una membresía permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Como contrapartida, Brasil comprometió su apoyo a la candidatura uruguayana a dicho órgano para 2016. Asimismo, se concretó el proyecto FOCEM de interconexión eléctrica bilateral. Tanto estos temas como problemas puntuales en el comercio bilateral o la incorporación de la norma japonesa de televisión digital fueron canalizados mediante una clara metodología de trabajo de reuniones presidenciales con instancias de seguimiento de las cancillerías.

La relación con Estados Unidos de América parece moverse en parámetros firmes y acordes al programa de gobierno del Frente Amplio. Así, tanto Luis Almagro como Danilo Astori descartan la negociación de un TLC bilateral. Por tanto, ya no conviven las diferencias sobre el rol de Estados Unidos en la inserción internacional del país a la interna del gobierno y del propio Frente Amplio. El canciller reconoció progresos en la facilitación del comercio y habilitación fitosanitaria, pero alertó sobre la necesidad de avances en el ingreso de exportaciones. En cuanto a Venezuela y su modelo alternativo, el gobierno consideró a ese país como un gran socio comercial – en tanto quinto mercado de las exportaciones uruguayas – y particularmente energético, aunque aparece un convenio de desarrollo social en el pueblo Bolívar. No obstante, en un marco global de política internacional, se descarta un alineamiento al ALBA, en contradicción con la plataforma preelectoral del Frente Amplio.

Finalmente, aparece en la escena sudamericana la UNASUR, como bloque aglutinante del posicionamiento político regional. Si bien su peso futuro sigue siendo una incógnita, en el 2010 tuvo acciones concretas en el terreno de la defensa de la democracia para los países del continente y avances en la consolidación de su Consejo Suramericano de Defensa. Uruguay ratificó su tratado constitutivo con los votos del Frente Amplio y de Alianza Nacional, previo pedido de aceleración del trámite parlamentario del canciller.

Con relación a la primera variable interna afectada, el **sistema político**, resaltan dos peculiaridades en la instancia de instalación del Consejo de Ministros: la celeridad en su conformación y la ausencia de utilizarlo como estrategia de gobernabilidad. José Mujica designa a sus ministros en base a la proporcionalidad de los votos dentro del partido de gobierno, pero no hay ofrecimiento de carteras a la oposición ni a líderes sectoriales frenteamplistas. En esa dirección, la titularidad de la Cancillería recayó en Luis Almagro, diplomático de carrera y allegado al MPP.

En el contexto del conflicto con Argentina, se verifican gestos de búsqueda de consensos entre el Poder Ejecutivo y los partidos políticos. Esto se ve reflejado en un temprano apoyo de la Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio. Pero sobre todo, se concreta en el envío de una delegación multipartidista para recibir el fallo en La Haya y de otra de alto nivel para el velatorio de Néstor Kirchner. Asimismo, Almagro

mantuvo informado al sistema político de las negociaciones posteriores al fallo. Fuera de esto, no se aprecian otras instancias claves de concertación.

Otra cuestión importante hace al protagonismo asumido por el canciller, presentando un proyecto de ley interpretativa de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. El objetivo era evitar una condena por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la denuncia presentada por Juan y Macarena Gelman. El proyecto desató disensos en el Frente Amplio y del Frente Amplio con la oposición que culminarían en mayo de 2011 con el rechazo a la iniciativa.

Finalmente sobre el tema Cuba se da un hecho llamativo en la izquierda nacional con las reuniones de Mujica y Astori con disidentes cubanos. No obstante, no se emitieron comunicados oficiales ni se estamparon compromisos del gobierno. En esa dirección, se adscriben las declaraciones de Mujica sobre la muerte del disidente Orlando Zapata, sin condena expresa, pero augurando un reencuentro de Cuba con los principios que rigen, o deberían regir, en el sistema internacional.

En este trabajo, la **estrategia de desarrollo** fue analizada desde dos escenarios de inserción internacional, como respuesta concreta al concepto de “regionalismo abierto”: el proceso de integración – MERCOSUR y el bilateralismo múltiple. En el escenario MERCOSUR, como lo adelantara José Mujica en el discurso de asunción, la agenda incluyó insistentemente, la integración física y energética. Cabe acotar que en el ámbito institucional del MERCOSUR, se lograron significativos avances en materia en materia comercial y política-institucional. A pesar que el papel del MERCOSUR en la estrategia de desarrollo nacional sigue siendo priorizado, las valoraciones de Mujica y Astori marcan una gradual diferencia. Mientras para el primero, la consolidación pasa por una integración que trascienda lo económico-comercial, para el vicepresidente, el bloque es una plataforma de lanzamiento para apuntalar un modelo productivo, sobre todo, habida cuenta de la lentitud en la liberalización de su comercio y de los acuerdos MERCOSUR – terceros. En el segundo escenario, se destacan los viajes a China, España, Finlandia, Rusia y, en menor medida, a Corea. Los objetivos recurrentes hacen a inversiones en infraestructura y, sobre todo, en energía.

Finalmente, en la última variable manejada, **los recursos y capacidades estatales**, en la investigación se resaltan tres rubros. El primero, y fundamental, hace a la cuestión

energética, destacándose el impulso para que Uruguay y Paraguay compren gas directamente de Bolivia, sin intermediación de Argentina. No obstante se generan instancias y comisiones sobre interconexión energética bilaterales con Argentina, así como trilaterales Uruguay-Bolivia-Paraguay (dentro de URUPABOL) y Uruguay-Argentina-Bolivia. El primer acuerdo en la materia se concretó con Brasil, sobre interconexión eléctrica y en el marco del FOCEM. Asimismo, en el sector petróleo-combustible, Uruguay siguió activando su relación con Ecuador y, sobre todo, con Venezuela, con el gobierno de Chávez preocupado en cuestiones de seguridad alimentaria.

El segundo rubro hace a la defensa nacional. En este período, se destacan reuniones del ministro Luis Rosadilla con sus colegas de Argentina y Brasil. No obstante, este segundo gobierno de izquierda también explora posibles acuerdos de colaboración en defensa con Estados Unidos de América, a la vez que concreta acuerdos de cooperación con dos países del espacio ALBA, Venezuela y Ecuador, y con Paraguay. El tercer rubro, radica en los recursos humanos de la Cancillería. Allí, Luis Almagro levanta una alerta sobre la contradicción entre las exigencias de inserción internacional que afronta el país y sus escasos 294 funcionarios diplomáticos. Los movimientos que con estos recursos humanos ensaya el ministerio, parecen concentrarse en África, Medio Oriente y Asia oriental, además de en Finlandia.

Cabe finalmente reflexionar sobre la multiplicidad de temas que compusieron esta agenda internacional uruguaya en 2010, así como la multiplicidad de actores nacionales que el gobierno uruguayo fue incorporando en su sistema de toma de decisiones y la multiplicidad de canales o actores externos e internacionales con lo que se vio obligado a interactuar, de acuerdo a los conceptos de agenda internacional del Marco de Análisis.

En cuanto a los **temas**, se aprecia a nivel de la acción en el sistema internacional: las tareas en escenarios de multilateralismo comercial y político; la promoción del principio de autodeterminación de los pueblos; la defensa de la soberanía para la hechura de políticas públicas; la reafirmación de la democracia como canal de relacionamiento en la región; la responsabilidad internacional en materia de reparación por la violación de los derechos humanos; la transparencia ante requerimientos de información tributaria y financiera; el reconocimiento al rol de los organismos internacionales de crédito; el comercio, la interconexión energética y la integración física, en el espacio sudamericano; la estabilidad

en la plaza financiera por la situación de BANDES-Uruguay. En los equilibrios propios de la política de poder, la estrategia uruguaya en las relaciones con Argentina pasó por una ampliación de temas de la agenda bilateral para generar la idea de una verdadera comunidad de intereses: administración de ríos binacionales; integración física y energética; comercio, e, incluso, reivindicación de la soberanía en las islas del Atlántico Sur. Con Brasil los temas de relacionamiento se fundan en un compromiso político de adhesión uruguaya a su liderazgo, con apoyos recíprocos en candidaturas en Naciones Unidas. Fuera de esto, la agenda bilateral abarca, más que nada, aspectos de comercio bilateral e interconexión energética. En sentido contrario, la intención manifiesta del gobierno es descartar alineaciones en las relaciones bilaterales con Estados Unidos de América y con Venezuela, y anclarlas en materia de intercambio comercial. Finalmente, en el espacio relativamente reciente de la UNASUR, el gobierno marcó un fuerte posicionamiento en la consolidación de su cariz político y estratégico.

Los temas de la agenda en los que más se apeló al sistema político fueron la recomposición de las relaciones bilaterales con Argentina y la respuesta nacional a una posible condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También aparece la cuestión del régimen cubano, pero sin definiciones precisas. La estrategia de desarrollo en sus dos frentes tuvo como temática recurrente, obviamente, el comercio exterior. No obstante, es muestra clara de dos prioridades del gobierno de Mujica: inversiones en infraestructura y, sobre todo, en energía. Consecuentemente, en recursos o capacidades estatales, la cuestión energética y el impulso a obras de interconexión es tema asiduo, junto al comercio. En forma secundaria, se coloca en la agenda, la cooperación de defensa nacional y, desde la Cancillería, se traslada al Parlamento la preocupación por las limitaciones en recursos humanos a nivel del Servicio Exterior.

Los **actores nacionales** que activan las relaciones exteriores de Uruguay en 2010 reafirman la idea de agendas societales, políticas o del propio Estado nacional que terminan por conformar una agenda pública internacional, incorporando una multiplicidad de temas. El presidente José Mujica se muestra como importante inspirador de la política exterior, generando con su canciller un eje decisional compacto y unitario. El vicepresidente Danilo Astori trasciende su rol parlamentario para incursionar en temas de inserción internacional comercial, en una consecución de sus posturas como ministro de Economía, entre 2005 y 2008. Asimismo, también se verifica el trabajo del ministerio de

Economía y Finanzas en captación de inversiones, en negociaciones por la apertura de mercados, y en requerimientos sobre transparencia tributaria y financiera. Obviamente, en materia de defensa nacional, Luis Rosadilla como ministro de la cartera es quien emprende negociaciones. Caber volver a resaltar que, en la priorización de las relaciones con Argentina y Brasil, el gobierno apela a la herramienta de la diplomacia presidencial y en forma asidua.

En este período, sin duda, el Ministro de Industria, Energía y Minería Roberto Kreimerman es la figura más activa en temas de política exterior, fuera del tradicional eje presidente-canciller y del equipo económico, situación coherente con la valorización al tema energético. Por la misma razón, las empresas estatales ANCAP y UTE aparecen negociando por el país en sus rubros. También se verifican delegaciones multipartidarias y delegaciones de empresarios, en una práctica que ya puede calificarse de tradicional en las relaciones internacionales. Cabe ilustrar toda esta variedad de actores canalizando una multiplicidad de temas con el encuentro presidencial del 3 de junio entre José Mujica y Cristina Fernández, en la cual el presidente es acompañado por el vicepresidente, siete ministros, el presidente y el vicepresidente de ANCAP, el presidente de la Administración Nacional de Puertos, y el secretario y el prosecretario de la Presidencia.

Finalmente, cabe apuntar la multiplicidad de **canales o actores externos e internacionales** con que el gobierno uruguayo debió relacionarse para satisfacer su agenda internacional. Así, se verifican negociaciones con autoridades y otras delegaciones de la OMC y la ONU; contactos con la Autoridad Nacional Palestina; participación en la UNASUR; mensajes a la Corte Interamericana de Derechos Humanos; negociaciones con Philip Morris International, la OMS y la OPS; tratativas con la OCDE; negociaciones con el Banco Mundial; participación en URUPABOL, e, incluso, contactos con empresas y cámaras empresariales. No obstante, los Estados siguen siendo el canal privilegiado, y así se comprueban visitas presidenciales a países sudamericanos y a España; negociaciones con una serie de países ante el requerimiento de la OCDE; negociaciones con los socios del MERCOSUR en el bloque; visitas y/o negociaciones con muchos países extra región como herramienta del bilateralismo múltiple; negociaciones con Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela en temas de interconexión energética, también canalizadas con empresas estatales como ELECTROBRAS, ELECTROSUL, PDVSA y ENARSA; intercambios con Argentina, Brasil, Estados Unidos de América, Venezuela, Ecuador y

Paraguay en el rubro defensa nacional; diálogos con disidentes cubanos. Cabe finalmente recordar, la participación en comisiones bilaterales y trilaterales en temas de integración energética en el espacio sudamericano, como también la reafirmación de la participación en la CARU y la CARP como instrumento de normalización en las relaciones de vecindad con Argentina.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) “Estudio Introductorio” en Aguilar Villanueva, Luis, ed. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992) *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985-1989)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Posgrados (UdelaR).

Bizzozero, Lincoln (1988) *Percepción y Análisis de las Relaciones Internacionales*. Montevideo: Editorial Universitaria.

Caballero Santos, Sergio (2011) *El Proceso de Integración del MERCOSUR a través de las Teorías de la Integración Regional*. Serie Cuadernos del CEFIR, en prensa. Montevideo: CEFIR.

Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986) *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda*. 1ª ed. en español. México D.F.: Noema.

Del Arenal, Celestino (2000) *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3ª ed. Madrid: Tecnos.

Di Tella, Torcuato S. y Gajardo, Paz y Gamba, Susana y Chumbita, Hugo, sup. (1995) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Montevideo: Puntosur.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2011) “El Significado Actual de la Agenda Internacional de los Estados” en *X Congreso Nacional de Ciencia Política. Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global*. Ciudad de Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y Universidad Católica de Córdoba. CD-Rom. ISBN 978-987-26929-2-6.

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

Fernández Luzuriaga, Wilson. (2009) *La Política Exterior en las Elecciones Nacionales 2009*. Serie Documentos de Trabajo N° 76. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR).

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1988) *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*. 1ª ed. en español. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Llenderozas, Elsa (2010) "Relaciones Internacionales" en Aznar, Luis y De Luca, Miguel, coord. *Política. Cuestiones y Problemas*. Buenos Aires: CENGAGE Learning, pp. 387-433.

Mateo Balmelli, Carlos (1997) *Los Procesos Internos y la Globalización*. Asunción: Editorial Don Bosco.

Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992) *Las Políticas Públicas*. Versión española a cargo de Morata, Francisco. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México D.F.: FLACSO – Sede Académica de México.

Salomón, Mónica (2002) "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones" en *Revista CIDOB D'Afers Internacionals* 56.

Disponible en http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf [acceso 26/4/2011]

Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las Políticas Exteriores: Modelo para Armar", en *Revista de Estudios Internacionales* N° 98, Año XXV, abril-junio, pp. 169-216.

Otras Fuentes

Corte Electoral. República Oriental del Uruguay. *Elecciones Nacionales Octubre 2009 y Balotaje 2009*. [online]

Disponible en <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx> [acceso 30/09/2011]

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gelman vs. Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011. (Fondo y Reparaciones)*. [online]

Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf [acceso 30/9/2011]

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Comunicados de Prensa*. [online]

Disponible en

[http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,1,1009,O,S,0,MNU;E;106;16;MNU;,"](http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,1,1009,O,S,0,MNU;E;106;16;MNU;,)
[acceso 30/9/2011]

Presidencia de la República. *Ejercicio 2010. Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional Correspondiente al Primer Período Ordinario de la XLVII Legislatura*. Sección: *Ministerio de Relaciones Exteriores*, con anexos "Personal del Ministerio" y "Tratados". [online]

Disponible en http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/mem_2010.htm [acceso 31/3/2011]

Programa de Estudios Internacionales. *Observatorio de Política Exterior Uruguay*. [online]

Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=819&CatId=28&SubCatId=78>
[acceso 31/3/2011]. ISSN 1688-7786.