

**"EL PRESIDENTE ELECTO EN LA TRANSICION. VARIABLES AFECTADAS  
DE LA POLITICA EXTERIOR"**

**Wilson Fernández Luzuriaga**

**Unidad Multidisciplinaria  
Facultad de Ciencias Sociales  
Documento de Trabajo N° 53  
Agosto, 2000**

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>I. MARCO DE ANALISIS</b>	<b>3</b>
I.1 FACTORES DE LA POLITICA EXTERIOR	3
I.2 PARTIDOS POLITICOS Y POLITICA EXTERIOR	8
a) Las dimensiones de los partidos políticos para abordar la política exterior	8
b) El contexto político - partidario nacional	10
c) País en crisis	13
<b>II. PLATAFORMAS POLITICO - PARTIDARIAS</b>	<b>14</b>
II.1 PROGRAMA DEL PARTIDO COLORADO	14
a) Política Exterior	14
b) El Caso Especial del MERCOSUR. El Uruguay como Centro Regional	15
c) Otras vinculaciones	15
II.2 COMPROMISO DE GOBIERNO	18
<b>III. LOS FACTORES DE LA POLITICA EXTERIOR EN EL PERIODO DE TRANSICION</b>	<b>20</b>
III.1 POLITICAS DE PODER	20
a) Brasil	21
b) Argentina	22
c) Paraguay	23
III.2 SISTEMA POLITICO Y DE TOMA DE DECISIONES	24
a) Gabinete y gobierno de coalición	24
b) El servicio exterior	26
III.3 RELACIONES ECONOMICAS	29
a) Inserción en la economía mundial	29
b) El MERCOSUR	31

III.4	RECURSOS O CAPACIDADES	34
	a) El puente Colonia - Buenos Aires	34
	b) El sector agrícola - ganadero	34
	c) Desarrollo científico - tecnológico	35
<b>IV.</b>	<b>LA CEREMONIA DE ASUNCION</b>	<b>36</b>
IV.1	LAS VISITAS OFICIALES DEL EXTERIOR	36
IV.2	CONTENIDO DEL DISCURSO DE ASUNCION	37
	a) Descripción del Sistema Internacional y ubicación nacional	37
	b) Descripción del contexto y la respuesta nacional	38
	c) Procesos de integración regional	39
	d) El sistema político uruguayo.	39
	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>40</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	

## **INTRODUCCION**

*Este proyecto de investigación se ubica, dentro de las tareas encaradas por el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (PPIRI), como propuesta que aborda dos líneas de investigación consolidadas en el Programa: "Políticas Exteriores Subregionales" y "Los Partidos Políticos y la Política Exterior Nacional".*

*El trabajo tiene como **objetivo general** identificar las concepciones e ideas inspiradoras, en materia de política exterior, del gobierno nacional que asumió el 1º de marzo de 2000.*

*Los **objetivos específicos**, concebidos como peldaños para comprender las concepciones aludidas serán la descripción de:*

- Las plataformas político - partidarias de actores involucrados en el gobierno de coalición.*
- El comportamiento de Jorge Batlle Ibáñez en su calidad de presidente electo en el período de transición hacia su gobierno (28/11/99 - 1/3/00).*
- El discurso de asunción de Batlle como Presidente de la República.*

*Por lo tanto, el trabajo aborda lógicas propias de comportamientos político - partidarios y lógicas propias de comportamientos de un jefe de Estado y jefe de gobierno. En efecto, si bien Batlle no deja de ser, en el período, un dirigente político en interacción con otros dirigentes políticos, sus acciones avanzan hacia el diseño de la futura política exterior del país.*

*La **utilidad** del trabajo radica en constituir un punto de partida para analizar y comprender la política exterior del Uruguay en el período 1995 - 2000, a partir del estudio de programas de gobierno político - partidarios y de acciones concretas que se insertan en la etapa del diseño de esa futura política pública.*

*En relación a la **estructura del trabajo**, el apartado I esboza un "**Marco de Análisis**", como referente teórico con aspectos que describen los factores o variables que pueden ser afectadas en comportamientos que repercutan en la política exterior de un Estado y las dimensiones que pueden transitar los dirigentes político - partidarios para abordar temas del relacionamiento externo de un país. El apartado culmina contextualizando el período estudiado a partir del escenario nacional y aborda: el alcance de la coalición en el anterior período de gobierno (1995 - 2000); la gobernabilidad según los resultados de las elecciones de 1999 y a la luz de las nuevas normas constitucionales, y la crisis económica que atraviesa el país producto de los acontecimientos de 1999.*

*El apartado II, "**Plataformas Político - Partidarias**", describe aspectos referidos a temas de relaciones internacionales del Programa de Gobierno del Partido Colorado, colectividad que postulara a Jorge Batlle Ibáñez. Asimismo, se describen los mismos aspectos contenidos en el Compromiso de Gobierno, documento que el Partido Nacional redacta y negocia con el coloradismo, como condición para apoyar la candidatura de Batlle en la segunda vuelta electoral y para constituir un gobierno de coalición.*

*En el tercer apartado, se incursiona el campo de las manifestaciones y acciones concretas del presidente electo, en el período que abarca desde la noche que Batlle resulta electo como futuro Presidente de la República hasta las ceremonias de asunción del 1º de marzo. Así se verifica cuales son **"Los Factores (afectados) de la Política Exterior en el Período de Transición"**.*

*El apartado IV tiene su punto medular en el análisis de contenido del discurso del flamante presidente, frente a la Asamblea General del Poder Legislativo, siempre analizando los factores de política exterior afectados. A modo ilustrativo, se completa el estudio de **"La Ceremonia de Asunción"** describiendo el auditorio de gobernantes internacionales presentes en el recinto parlamentario.*

*El trabajo, finalmente, se completa con un apartado sobre **"Conclusiones"**, donde se intenta sintetizar y ponderar concepciones, inquietudes y motivaciones del flamante Presidente de la República en relación a la política exterior nacional para el nuevo siglo.*

*Las **fuentes de datos** para abordar la investigación fueron, en primer lugar, la biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales, especialmente las secciones del PPIRI y del Departamento de Ciencia Política. Asimismo, para el estudio de los posicionamientos del presidente electo se utilizó el Archivo del Material de Prensa "Política Exterior Uruguay" y el Banco de Datos "Comportamiento de los Actores no Gubernamentales frente al MERCOSUR". Estas sistematizaciones, que contienen artículos aparecidos en la prensa subregional, son parte de las tareas permanentes del Programa. Cabe mencionar que en esta oportunidad, debido a la lógica del trabajo, fueron tenidas en cuenta publicaciones partidarias, incluyendo documentos programáticos.*

**Wilson Fernández Luzuriaga**  
**Julio, 2000.-**

## I. MARCO DE ANALISIS

### I.1 FACTORES DE LA POLITICA EXTERIOR

La dicotomía tradicional y meramente analítica de las variables que pueden ser afectadas por los actores responsables del relacionamiento internacional de un Estado distingue entre factores externos y factores internos de la política exterior.

Sin intentar una descripción exhaustiva de estos factores, descripción que ha sido objeto de análisis en trabajos anteriores realizados en este Programa de investigación<sup>1</sup>, resulta imprescindible delinear el marco de referencia desde el que se analiza tanto la conducta del presidente electo como los documentos referentes a concepciones del gobierno, en temas atinentes a la política exterior.

Se consideran **factores externos** de la política exterior de un Estado al Sistema Internacional y a las llamadas políticas de poder como herramientas estratégicas para el relacionamiento nacional.

Asimismo, se consideran **factores domésticos o internos** las características del sistema político y de toma de decisiones en el que están insertos los actores de cada Estado; las relaciones económicas que diseñan, implementan y aplican esos actores; los factores étnicos, históricos y culturales propios de cada país, y los diversos recursos o capacidades estatales.

Cabe, sin embargo, adelantar ciertas precisiones desde el punto de vista metodológico:

1. La distinción entre factores externos e internos, en el actual contexto internacional, resulta menos clara y tajante que en el pasado. Este debilitamiento de la frontera nacional tiene entre otras causas la creciente multiplicación e importancia de una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales nacionales en la definición de políticas públicas; la penetración de sistemas políticos extranjeros por actores gubernamentales y no gubernamentales, de naturaleza nacional o internacional; el avance cuantitativo y cualitativo de los medios de comunicación y transporte.
2. Como consecuencia y complementando este proceso, los elementos de naturaleza transnacional son, necesariamente, integrados en el proceso de toma de decisiones por agentes e instituciones nacionales. Los mecanismos de "nacionalización" como prácticas de mediación entre el Estado y la sociedad civil varían según las peculiaridades de cada país.
3. Las dos categorías de factores no pueden considerarse, ni analíticamente ni en la práctica gubernamental, como niveles en competencia. Mientras los factores domésticos sirven para estructurar las respuestas de un Estado al resto del mundo, ese Estado sólo diseñará, implementará y ejecutará exitosamente su política exterior a partir de la aprehensión de los factores externos.

---

<sup>1</sup> Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración de Wilson Fernández Luzuriaga. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo N° 37. 1998.

4. Nada impide el énfasis o la selección de algunos de los factores a efectos de estudiar la política exterior de un Estado o políticas exteriores comparadas. Sin embargo, una incompleta combinación de variables hará poco viables las explicaciones sobre la conducta estatal.

La visualización, desde un Estado, del **Sistema Internacional** en su conjunto ayuda a percibir el grado de sensibilidad frente al medio externo de ese Estado. En forma simplificada se habla de países, en mayor o menor medida, tomadores de decisiones según el grado de influencia sobre otros actores del Sistema.

La sensibilidad frente al medio externo puede materializarse tanto en la esfera económica como en la estrictamente política. En la primera de las esferas se deben tener en cuenta aspectos como deterioro de los términos de intercambio; inversión extranjera; dependencia financiera; brechas científicas y tecnológicas; inserción en megabloques económicos como respuesta a la globalización.

En cuanto a la esfera política, el actual estadio del Sistema Internacional obliga a reflexionar sobre realidades tales como el pasaje de la bipolaridad a la multipolaridad; el equilibrio estratégico global; la situación del antiguo y heterogéneo grupo de países caracterizados como tercermundistas, y los cambios en la redistribución de algunos recursos desde una visión global.

De cualquier forma no es una verdad absoluta que la extrema sensibilidad frente al medio externo suponga siempre restricciones a la hora de tomar decisiones. En otras palabras, la vulnerabilidad no siempre deriva en perjuicios nacionales ni coloca a un país en una eterna posición de sujeto pasivo.

Cabe agregar que una noción comprensiva de todo el Sistema Internacional debe considerar, además de los Estados como sujetos originarios y principales en las relaciones internacionales, a una amplia gama de actores no estatales. A saber: organizaciones internacionales, movimientos de liberación nacional y organizaciones no gubernamentales.

El segundo factor externo, las **políticas de poder**, puede reseñarse como un enfoque que considera, ya directamente, las acciones de los demás actores del Sistema Internacional como variables principales y condicionantes en definiciones nacionales de política exterior.

Esta percepción mantiene una definición estratégica, racional y calculadora del Estado, al que considera actor racional y unificado. Como consecuencia inmediata, se pregona que cada Estado actúe con independencia de posiciones y presiones de las fuerzas políticas y sociales internas, en la persecución de intereses nacionales tales como protección física del territorio y sus habitantes; bienestar de la población, y equilibrio regional del poder.

Como consecuencia, más allá del peso relativo de cada Estado a nivel regional o mundial, la utilización de cualquier herramienta de política de poder supondrá, desde la génesis, la priorización del conflicto internacional.

Entre los factores internos se debe ponderar como el más relevante las características del **sistema político y de toma de decisiones**. Aquí se incluye tanto el régimen como la organización política en la que se desempeñan los actores.

En el estudio de este factor, generalizaciones como la dicotomía entre regímenes democráticos y regímenes autoritarios deben manejarse con extrema precaución. Las democracias encuentran un campo mucho más fértil que los gobiernos de facto para llevar adelante políticas activas, producto de su legitimación popular. Sin embargo, las reglas y mecanismos del proceso de toma de decisiones pueden causar serios problemas de gestión de una política exterior que, necesariamente, deberá gozar de cierto grado de consenso.

Con relación al estilo impreso en las relaciones exteriores de un país, la dicotomía también puede resultar equívoca. Los regímenes autoritarios no siempre transmiten prácticas y estilos internos imperativos hacia otras unidades del Sistema Internacional, pudiendo ser autores de políticas aperturistas y cooperativas. Como contrapartida, los regímenes democráticos no siempre asumen actitudes conciliadoras, siendo responsables, en muchos casos, de provocar, amplificar o reavivar conflictos internacionales.

Por otra parte, resulta imprescindible conocer qué órganos son los encargados de llevar adelante la representación estatal (presidente de la república, primer ministro, otras figuras a cargo de la jefatura del Estado o del gobierno, ministro de relaciones exteriores, etc.). En este aspecto el Derecho internacional remite al Derecho interno de cada Estado las características y competencias de esos órganos, siempre que se ajusten a ciertas formas predeterminadas.

Ahora bien, a partir de la figura del ministro de relaciones exteriores, surgen como funcionarios subordinados a ella, pero privilegiados en la estructura decisoria, la tecno - burocracia de la Cancillería y el servicio diplomático y consular del país.

En estrecha vinculación, resulta también necesario conocer los mecanismos de perfeccionamiento de la voluntad de un Estado para llevar a cabo acciones en la órbita internacional. En otras palabras, se debe considerar la forma de perfeccionamiento de las acciones del poder ejecutivo central y las obligatorias intervenciones de los parlamentos como forma de cogestión, fiscalización o legitimación de esa política exterior.

Lateralmente, dentro del poder ejecutivo un número creciente de ministerios, agencias, comisiones permanentes, comisiones "ad hoc" y otras entidades marcan y afirman su terreno en política exterior, coexistiendo con la propia cancillería. En este rubro ministerios de economía y bancos centrales han adquirido un rol tan trascendente en las negociaciones internacionales que algunos autores acuñaron el término de diplomacias paralelas en el plano económico.

Como es lógico, también las fuerzas armadas son actores privilegiados en el relacionamiento externo de un país, concretamente en temas como defensa nacional, seguridad nacional y nuevas temáticas conexas con la protección de fronteras como represión del contrabando y lucha contra el narcotráfico.

Finalmente, dentro de este panorama cada vez más complejo de actores nacionales que influyen en las políticas externas, no se puede eludir el peso de los

actores no gubernamentales. Esta categoría comprende partidos políticos<sup>2</sup>, asociaciones empresariales, gremiales sindicales, organizaciones no gubernamentales, medios de prensa, etc.

Ahora bien, en todos los casos es obvio que el contexto político interno de un Estado condiciona su política exterior. Como el reverso de la misma moneda, situaciones como intensos conflictos internacionales, riesgo de la soberanía o inserción en un proceso avanzado de integración regional hacen que temas de política exterior ingresen, en forma central, al debate interno.

El segundo factor interno a considerar - variable que ha visto ponderada su importancia en estas últimas décadas - hace referencia a las **relaciones económicas** que cada país sostenga en los diferentes planos internacionales.

En países del mundo en desarrollo, los elementos de este factor equivalen a las estrategias específicas de desarrollo concebidas e implementadas. En otras palabras, la elaboración de la política exterior se va a encontrar condicionada y limitada a las exigencias de las políticas estatales de desarrollo.

Esta variable apunta a la comprensión de actitudes nacionales ante:

1. Inserción de la economía nacional en el mercado mundial, con intereses como promover el libre comercio u obtener inversiones extranjeras.
2. Participación en procesos de integración subregional y regional.
3. Posicionamiento en foros multilaterales como organizaciones internacionales de comercio u organismos financieros internacionales.

Como se deduce de la magnitud de las situaciones involucradas, este factor interno, si bien explica el comportamiento de los actores en el campo de las relaciones económicas internacionales, penetra, ineludiblemente, áreas de naturaleza política.

Como elemento adicional, con variada importancia según el país y el caso concreto, los **factores étnicos, históricos y culturales** se transforman en una fuente de política exterior, a partir de la presencia de sistemas de creencias e imágenes que inspiran y/o influyen en los decisores .

En primer lugar, la presencia o ausencia de conflictos étnicos - y en similar medida religiosos - de una sociedad determinada trasuntan heterogeneidad u homogeneidad. Estas características pueden resultar un elemento determinante tanto en la imagen reflejada hacia el Sistema Internacional, como en la concreción de un perfil externo para el Estado.

Los valores, interpretaciones e, inclusive, mitos históricos y culturales además de cumplir una función inspiradora en etapas de formulación e implementación de una política exterior, devienen en elementos de legitimación de acciones en esas áreas, al acumular menor o mayor grado de consenso en la opinión pública nacional. Como contracara, estos valores heredados pueden generar, desde la sociedad, demandas de acción o limitaciones en las opciones de los decisores.

---

<sup>2</sup> El rol de los partidos políticos en el estudio de un período de formulación de la política exterior, como el que nos ocupa, resulta de fundamental importancia. En este trabajo se dedicará a estos actores un apartado específico

La característica primordial para entender la influencia de todas estas variables, en la política exterior estatal, es su dinamismo y mutabilidad. En otras palabras, ninguna tradición en este terreno se mantiene inmune a la innovación, tanto en lo sustancial como en el estilo de concreción.

Por último, entre los factores internos debemos reseñar los **recursos o capacidades** estatales. En esta categoría se incluyen ubicación, tamaño y características del territorio; cantidad, densidad y estructura de la población; dotación de recursos naturales; capacidad industrial; desarrollo científico - tecnológico; potencialidad militar.

La forma en que los actores internacionales de un Estado negocian, especulan, presionan y utilizan estos recursos no puede estar divorciada de una concepción global de política exterior. La capacidad de movilizar los recursos para la concreción de objetivos nacionales es la clave de la influencia de esta variable.

En otras palabras, las diferencias de potencialidades entre países miden la base de influencia o de poder - en su concepción clásica - de determinada unidad del Sistema Internacional con respecto a otra u otras. Este es un elemento absoluto y la mayor o menor optimización del mismo dependerá de la destreza de los decisores.

## I.2 PARTIDOS POLITICOS Y POLITICA EXTERIOR

### a) Las dimensiones de los partidos políticos para abordar la política exterior

Diferentes estudios de autores latinoamericanos coinciden en afirmar el papel cada vez más trascendente, cuando no ineludible, de los partidos políticos en la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas en general, y de política exterior, en particular.<sup>3</sup>

En materia específica de relacionamiento externo, la peculiaridad de la última década consiste en que los partidos políticos incursionan en actividades impulsadas desde sus propios intereses y no se limitan a las funciones naturales que les reservan los regímenes democráticos de gobierno. Es así que no sorprende encontrar definiciones político - partidarias, en programas, materias y conflictos internacionales más bien distantes de los intereses nacionales directos.

Contextos históricos como los de Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay y Venezuela demuestran el perfeccionamiento de consistentes tradiciones político - partidarias que se traducen en la adopción de programas o simples posicionamientos. Toda esta función de intermediación con la sociedad civil, en materia de relaciones internacionales, configura una verdadera **dimensión movilizadora de la opinión pública**, cuyas características serán detalladas en este trabajo.

En el terreno específico de la proyección parlamentaria, los partidos políticos, tradicionalmente, cumplen roles de supervisión, control o fiscalización de tareas del poder ejecutivo, en temas referidos a las relaciones exteriores del país. Estas potestades, que configuran una verdadera **dimensión parlamentaria** en la materia, son celosamente defendidas desde los parlamentos nacionales y respaldadas, en la mayoría de los casos, por normas constitucionales que delimitan los campos de acción.

Los roles mencionados, en muchos casos, terminan por conferirle a las diferentes bancadas parlamentarias verdaderas funciones de codecisión. De todas formas, la política exterior se concibe, implementa y ejecuta desde el poder ejecutivo, debido a que su actuación en la materia es prevista con mayores continuidad y regularidad.

En definitiva, las atribuciones parlamentarias tradicionales como la habilitación para ratificar tratados internacionales o, en casos de desavenencia extrema, la interpelación a funcionarios responsables de los órganos de representación externa pueden derivar en la corrección e, incluso, modificación de lineamientos previstos originalmente desde la jefatura de Estado o de gobierno y desde el ministerio de relaciones exteriores.

En forma simultánea, un creciente número de partidos políticos latinoamericanos establece vínculos directos con partidos afines de la región y de otras partes del mundo en lo que llamamos la **dimensión de transnacionalización partidaria directa**.

---

<sup>3</sup> Las Dimensiones Político - Partidarias en las Relaciones Exteriores de Uruguay de Wilson Fernández Luzuriaga. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo N° 45. 1999.

En un contexto internacional de flexibilización de fronteras nacionales, de constitución de bloques de Estados e incluso de espacios continentales que articulan y armonizan realidades regionales, subregionales, nacionales y locales, las tareas de concertación, cooperación e integración sólo se completan con la participación de diferentes niveles, entre los que figuran en forma ineludible los partidos políticos y la propia sociedad civil.

Los vínculos se materializan a través de:

1. Parlamentos regionales, instrumentos privilegiados para superar escollos que dificultan los avances de las diferentes formas de concertación, cooperación y/o integración.
2. Internacionales partidarias, como la Internacional Demócrata Cristiana, Socialista y, en menor medida, la Liberal.
3. Interacciones de partidos más autóctonos - regionales, binacionales o fronterizos - que generan agrupaciones más laxas entre partidos políticos, parlamentos nacionales, grupos de parlamentarios, asambleas de representantes, etc.

Estas actividades netamente internacionales y que no involucran a los Estados a los que pertenecen los partidos políticos participantes, en Latinoamérica y a diferencia de Europa Occidental, no son suficientes para explicar los desempeños de los partidos políticos en el Sistema Internacional.

En definitiva, los partidos políticos canalizan su actividad internacional en ámbitos de intermediación o legislativos, en forma primordial, o a través de canales directos de transnacionalización partidaria, en forma secundaria. Cabe, ahora, profundizar el contenido de la dimensión movilizadora de la opinión pública, ya que el período estudiado - de preparación, planificación e instalación de un nuevo gobierno - sólo involucra roles de intermediación.

La etapa referida queda cronológicamente ubicada en una posición intermedia entre la conquista y el ejercicio del poder. La figura de un presidente electo, análogamente, reviste caracteres propios de un líder político y caracteres inherentes a un jefe de Estado y/o gobierno. Constitucionalmente, su figura no está contemplada y la conducción nacional le es ajena, sin embargo es innegable el peso político que le da su futura investidura.

Bajo estas peculiaridades, la primer función político - partidaria, de ineludible referencia por su proyección en materias o contextos vinculados directamente con las relaciones externas del país, es el **debate de la problemática nacional**. Instancias de debate, con vistas al real ejercicio del gobierno, suponen estructuras partidarias concebidas y facultadas para analizar los grandes problemas del país, con real capacidad de diagnóstico y solución. Los ámbitos tradicionales para estos peculiares debates son conferencias, seminarios, talleres de trabajo y mesas de grupos técnicos.

En etapas simultáneas, los dirigentes partidarios deben completar esta función con una adecuada información y concientización sobre temas y problemas a la sociedad civil. La herramienta más eficaz de penetración en la opinión pública es la correcta y abundante divulgación de las instancias de debate desde los medios masivos de comunicación.

La segunda función de los dirigentes políticos, en una etapa tan peculiar como la que aborda esta investigación, tiene referencia directa con la **construcción de acuerdos con diferentes actores de la sociedad civil**. Un partido político, en su preparación inminente para el ejercicio del gobierno, debe estar concebido como promotor de grandes

entendimientos y concertaciones nacionales, a partir de su interacción con los diversos representantes sociales.

Este rol tiene como móvil la búsqueda de soluciones que generen importantes acuerdos para enfrentar los problemas nacionales y, particularmente para el estudio que nos ocupa, la búsqueda de consensos que acerquen sus futuras acciones a la tan apreciada meta de materializar una política exterior de Estado.

Sin llegar a un consenso de naturaleza tan amplia, la búsqueda puede orientarse a la concreción de acuerdos puntuales que, involucrando a sectores determinados de la sociedad civil, ensayen respuestas a impactos producto de procesos internacionales, principalmente por dificultades causadas en la marcha de los procesos de integración.

Los principales socios de los partidos políticos para estos entendimientos son, naturalmente, los demás partidos políticos y/o representaciones parlamentarias; asimismo, gremiales empresariales, centrales sindicales, movimientos cooperativistas, asociaciones de consumidores, instituciones religiosas, universidades y otros agentes educativos y culturales.

En conclusión, esta dimensión movilizadora, en una etapa específica de formulación y preparación de la política exterior de un nuevo gobierno, puede suponer interacciones de actores políticos y sociales, determinantes en el rumbo internacional inmediato del país. Adicionalmente, vastos temas tradicionalmente considerados como de agenda interna de un gobierno, hoy día deben ser considerados a partir de su vinculación con la política internacional del país. Como ejemplo citamos la reforma del Estado, las políticas conexas de privatizaciones, la reconversión productiva y acuerdos sociales característicos de la convivencia democrática.

Cabe agregar que esta dimensión reviste fundamental importancia en el sistema político uruguayo, caracterizado consensualmente como partido - céntrico. El papel decisivo de los partidos políticos queda patentizado por su histórica permanencia, consistente identidad y real capacidad en la recepción de la adhesión ciudadana. El surgimiento de fuerzas políticas, en los últimos treinta años, si bien ha sido capaz de modificar un arraigado bipartidismo, no modificó las concepciones cívicas de fuertes adhesiones partidarias.

## **b) El contexto político - partidario nacional**

**El período de gobierno que acaba de finalizar**, deja como principal e inédita experiencia política, en la vida nacional, la materialización de un gobierno de coalición. Esta experiencia cristaliza una especie de cultura de cogobierno que, con diferentes niveles en compromiso y participación, fue ensayada desde 1985, en las tres administraciones posteriores al régimen de facto.

La formación de esta coalición Partido Colorado - Partido Nacional, no estuvo ajena, sin embargo, a resistencias y trabajosas negociaciones en días previos al 1º de marzo de 1995. El 19 de enero el entonces presidente electo, Julio María Sanguinetti, entregó a los partidos políticos con representación parlamentaria un documento titulado

"Bases del Diálogo para la Búsqueda de un Gobierno Nacional".<sup>4</sup> El texto motiva el trabajo en comisiones, inicialmente integradas por todos los partidos políticos. Tras las negociaciones, el 14 de febrero se firma un acuerdo entre todas las fuerzas políticas, a excepción del Encuentro Progresista, aunque sólo las dos colectividades políticas fundacionales compartirían responsabilidades en el nuevo Consejo de Ministros.

Por otra parte, la coalición significó un delicado equilibrio entre sus dos figuras centrales: Presidente de la República y Presidente del Directorio del Partido Nacional. En efecto para Julio María Sanguinetti y Alberto Volonté, respectivamente, la conformación y el funcionamiento del mecanismo de cogobierno implicó transacciones y renunciaciones de posiciones sustentadas en la campaña electoral de 1994.

A pesar de que las transacciones del Presidente de la República fueron significativas - mantenimiento de la política cambiaria; abandono de la anunciada revisión del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), etc.- Sanguinetti resultó favorecido al no experimentar un excesivo desgaste en la defensa de la gestión. Dicha defensa fue, necesariamente, compartida por Volonté en temas álgidos como ajuste fiscal, reforma de la seguridad social, reforma político - institucional, Ley de Presupuesto Nacional y sucesivas Rendiciones de Cuentas. Esto significó para el presidente nacionalista enfrentamientos con la opinión pública, mientras sectores de su propio partido cuestionaban la coparticipación en los términos y estilos que Alberto Volonté imprimía.

En definitiva, la sociedad Sanguinetti - Volonté, por un lado, preservó al Presidente de la República del desgaste de la conducción, a la vez que permitió al Partido Nacional influir con fuerte presencia en las decisiones de gobierno. Sin embargo dicha coparticipación no impidió la erosión de la imagen de Volonté, con su consecuente expresión electoral.

Así, el gobierno de coalición culminó con importantes logros, de acuerdo a sus objetivos iniciales: abatimiento de la inflación, reforma de la seguridad social, reforma constitucional, entre otros. Pero es el Partido Colorado, desde su condición de partido del Presidente de la República, el que capitaliza mejor los frutos de la coparticipación.

A los 72 años, y luego de varios intentos que comenzaran en las elecciones de 1966, **Jorge Batlle Ibáñez llega al gobierno**, iniciando su gestión en un país que parece caminar hacia la polarización entre los partidos tradicionales y las fuerzas de izquierda.

El nuevo presidente asume por el voto de 1.158.708 ciudadanos (52,5 del total) en el balotaje del 28 de noviembre de 1999. Pero su situación es de gran fragilidad con relación a los respaldos parlamentarios que obtuvo su Partido Colorado en la primera vuelta electoral, el 31 de octubre. En aquella oportunidad el Encuentro Progresista/Frente Amplio se situó con un 39,6% de los votos lo que le significó 12 senadores y 40 diputados; el Partido Colorado 31,9% con 11 senadores (incluyendo al vicepresidente de la República) y 33 diputados; el Partido Nacional 21,7% con 7 y 22; y el Nuevo Espacio (4,4%) con un senador y 4 diputados, respectivamente.

---

<sup>4</sup> El documento constaba de 19 carillas que abarcaban siete áreas temáticas: Reforma Política, Reforma del Sistema de la Seguridad Social, Reforma de la Educación, Reforma del Estado, Seguridad Pública, Reforma Económica y Política de Integración.

La coalición ganadora del balotaje nada tiene que ver con la coalición que diera mayorías parlamentarias a Sanguinetti en el período 1995 - 2000, ya que el sentido de cogobierno impulsado por Alberto Volonté no es el mismo que conciben el actual jerarca nacionalista Luis Alberto Lacalle ni el senador Jorge Larrañaga, líder de Nueva Fuerza Nacional con sus propias ideas sobre el rol blanco en un gobierno de coalición. La idea central en tiendas nacionalistas parece indicar que la mimetización con un gobierno se paga en las urnas y, por ello, se intentó desde principios de noviembre marcar un claro y diferenciado perfil.

Pero el nuevo presidente, tampoco es el líder hegemónico del Partido Colorado. Cabe aclarar que si bien Jorge Batlle ganó con claridad la interna de abril - derrotando al abanderado del Foro Batllista Luis Hierro López - en octubre el Foro obtuvo una mayor representación parlamentaria que los sectores fieles al nuevo presidente. Mientras los liderados por Julio María Sanguinetti cuentan con 6 senadores (incluyendo al vicepresidente de la República) y 18 diputados, la lista 15 ostenta 5 y 15, respectivamente.

Lateralmente, Jorge Batlle buscando la distensión con el otro polo del escenario político nacional, durante el período de preparación de su asunción, visitó al líder del Encuentro Progresista Tabaré Vázquez, en su domicilio. Se intentó establecer un canal directo de comunicación, con la intención de comprometer a la izquierda en todo planteo importante que el gobierno vaya a plasmar.

Cabe, finalmente, dimensionar **el escenario político - partidario, a partir de la reforma constitucional, con las consecuentes posibilidades de gobernabilidad para el presidente Jorge Batlle Ibáñez.**<sup>5</sup>

Por un lado, para los principales dirigentes del Encuentro Progresista/Frente Amplio el objetivo primordial de la reforma planteada, básicamente, por los partidos tradicionales se ha cumplido: la obstaculización del acceso de Tabaré Vázquez a la Presidencia de la República. En el otro extremo, dirigentes blancos y colorados afirman que el triunfo de Batlle en la segunda vuelta asegura al gobierno, a través de la coalición de las dos colectividades tradicionales, las mayorías necesarias y la consecuente gobernabilidad.

Lo cierto es que en un régimen con fuertes elementos presidencialistas como el vigente, la coaliciones de gobierno hacen que el partido del Presidente de la República capitalice los logros del gobierno, mientras los socios además de desdibujar su perfil quedan impedidos de cumplir un rol opositor. La historia reciente en Uruguay muestra el poco rédito electoral que los grupos minoritarios han obtenido por colaborar con el gobierno de turno, a saber: Movimiento Por la Patria (Partido Nacional) entre 1985 y 1990, Lista 15 (Partido Colorado) entre 1990 y 1994, y Manos a la Obra (Partido Nacional) entre 1995 y 2000.

---

<sup>5</sup> Algunas reflexiones tienen su fuente en el artículo de prensa aparecido en El Observador con fecha 21/12/99. El artículo se titula "La Gobernabilidad que le Espera a Batlle" y extracta fragmentos del libro Uruguay después del Balotaje. El Impacto de la Reforma, de los periodistas Pedro Cribari, Linng Cardoso, Cecilia Greif, Daniel Vidal y Alejandra Vila. Montevideo. Cauce Editorial, Colección Aportes 1. 1999. Las opiniones extraídas pertenecen a los politólogos Oscar Botinelli, Daniel Buquet, Gerardo Caetano, Agustín Canzani, Aldo Guerrini, Jorge Lanzaro y Constanza Moreira.

Adicionalmente, Batlle tiene otras dificultades para obtener las mayorías parlamentarias necesarias:

- La bancada de su partido es numéricamente débil, y en su interior conviven dos fuerzas políticas que responden a fuertes liderazgos, por tanto existe una dependencia tanto en votaciones como en la conformación del quórum para sesionar.
- La cohabitación entre los tres líderes políticos con mayor respaldo electoral dentro de la coalición, donde también pesarán las pretensiones presidenciales de Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle, con vistas la elección del 2004.
- El desgaste de gobernar con un régimen que, al no otorgar mayoría parlamentaria al partido del presidente, obliga a la negociación, a la conciliación y a la recomposición de coaliciones en forma constante.

### **c) País en crisis**

El martes 15 de febrero, Jorge Batlle reúne en sus oficinas del Hotel Radisson a los futuros ministros de Estado. En esa oportunidad, el presidente electo comentó "peor no nos puede ir", no aludiendo al gobierno que finalizaba su gestión, sino a la coyuntura internacional que soporta el Uruguay.

En primer lugar, se hace referencia a los problemas comerciales derivados de la devaluación de la moneda brasileña el 13 de enero de 1999. En segundo lugar a la sequía feroz que afecta al agro, causante de pérdidas estimadas en 250 millones de dólares. En tercer lugar, se dimensiona el aumento del precio del petróleo en el mercado internacional. En cuarto y último término, se muestra preocupación por la persistencia de las dificultades de colocación en mercados internacionales para productos uruguayos, cuyos precios de comercialización han decrecido notoriamente, situación agravada por las políticas de subsidios de la Unión Europea y Estados Unidos.

Todos estos problemas han repercutido en la recaudación del Estado, por lo que ya en octubre el déficit fiscal alcanzaba el 3% del PBI. Consecuentemente, en lo inmediato, se plantea como prioritaria la reducción del gasto público.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> El Observador, 26/2/00.-

## **II. PLATAFORMAS POLÍTICO - PARTIDARIAS**

### **II.1 PROGRAMA DEL PARTIDO COLORADO**

La propuesta programática del coloradismo titulada "Por el Uruguay y su Gente" se presenta dividida en trece grandes temas y dedica especialmente el 13º a la "Política Exterior" de un futuro gobierno. Sin embargo, el capítulo mencionado no monopoliza las posiciones del partido en materia de relaciones exteriores, ya que se estructura un área diferenciada para "El Caso Especial del MERCOSUR". Por otra parte, como es de suponer, los temas relativos al relacionamiento externo del país tampoco se agotan en estos dos apartados específicos.

#### **a) Política Exterior**

En primer término, se vincula la política exterior con la propuesta económica, explicando que su lectura se debe hacer de acuerdo a una armonización. Fuera de esta combinación se considera importante ajustarla a los "siguientes lineamientos":

- Reafirmación de una política exterior de Estado, como respuesta básica y permanente, adoptada con el concurso de todas las fuerzas políticas.
- Renovación del indeclinable compromiso de observancia y respeto del Derecho Internacional en el marco bilateral y en foros internacionales .
- Defensa de los derechos humanos y del sistema democrático, como principios básicos de la convivencia internacional.
- Defensa de un sistema internacional de paz y seguridad, garantizado por los tratados internacionales, en particular por las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, con participación en el actual proceso de reforma de la Carta de San Francisco.
- Asunción de los procesos de integración económica, en especial el MERCOSUR, ajustando su funcionamiento a las nuevas necesidades derivadas de la economía. Se lo concibe con una estructura institucional vigorosa - capaz de preservar el principio de igualdad jurídica de sus socios y el cumplimiento de los compromisos asumidos en este aspecto -; con un cuerpo técnico, tipo Secretaría o similar, en el proceso de toma de decisiones; perfeccionando los mecanismos de solución de controversias.
- Revalorización del papel de la representación económica y comercial, privilegiando la atención de aquellos países que mantengan con Uruguay vínculos comerciales significativos. Esto último, sin dejar de prestar la debida atención a las relaciones diplomáticas con países vinculados por tradiciones de naturaleza histórica, política, cultural, de amistad y de cooperación, entre otras.
- Promoción y desarrollo en los foros internacionales multilaterales, acercamientos y alianzas estratégicas, contribuyendo a la creación de un mejor ambiente para relaciones bilaterales, particularmente en el campo económico y comercial.
- Avance en la modernización, tecnificación y profesionalización de la Cancillería, procurándose la necesaria especialización en las áreas política, económica y de la cooperación internacional.

## **b) El Caso Especial del MERCOSUR. El Uruguay como Centro Regional**

Desde la condición de país pequeño se propone la liberalización del comercio en la región con especial referencia al MERCOSUR, sin descartar la apertura al resto del mundo. El proyecto es catalogado como "beneficioso" y "vital" para el país, siempre que éste quede posicionado como "Centro Regional".

El objetivo supondrá "una estrategia compleja" para convencer a ciudadanos y empresas de los países miembros y de terceros países de las ventajas del Uruguay como "punto de entrada al MERCOSUR", en relación a actividades productivas y comerciales. Las actividades a desarrollar por este nuevo "Centro Regional" abarcan diferentes áreas: Comercio; Servicios Financieros y de Información; Transporte; Actividades de Armado; Servicios de Tecnología; Servicios de Educación y Capacitación.

Como propuestas puntuales se remarcan: ampliación de los puertos de Montevideo y Nueva Palmira; creación de un puerto en el ex Frigorífico Nacional (Montevideo), y mejoramiento de los puertos del Río Uruguay - Paysandú, Bopicuá, Fray Bentos y Laureles -, del puerto de La Paloma y las vías navegables. Se propugna, además una política de cielos abiertos y la construcción del puente Colonia - Buenos Aires y el eje vial conexo. Se apunta, asimismo, a conexiones ferroviarias con Argentina y Brasil; a otras conexiones terrestres internacionales; a los puentes sobre el Río Uruguay y el Río de la Plata; al nuevo aeropuerto; a terminales multimodales de carga; a polígonos industriales, y a las zonas francas.

Con idéntico objetivo, se menciona el rol de las universidades en el apoyo a las empresas, la universalización de la informática e inglés en la educación primaria, y otras innovaciones en la educación secundaria y técnica.

## **c) Otras vinculaciones**

En **La Propuesta Económica**, que el apartado sobre Política Exterior insta a integrar, se afirma en primer lugar que como economía pequeña en un mundo globalizado no queda otra opción que la apertura. Desde estas condiciones, se levanta el compromiso de defensa al trabajo nacional "a través de una mejora persistente de la competitividad de la producción y la apertura de mercados para su colocación".

En los temas "**El mantenimiento de la estabilidad**" y "**La mejora de la competitividad**", se propone mantener y/o profundizar la devolución de impuestos y la prefinanciación de exportaciones. Asimismo, se expresa el compromiso de mantener la política cambiaria flexible, el manejo realista de los precios administrados por el gobierno y un marco institucional que habilite los acuerdos entre empresas y trabajadores. Lateralmente se consideran instrumentos para mejorar esa competitividad:

- La profundización de la tendencia reciente de las tarifas públicas a la baja, ya que las empresas públicas deberán prepararse para afrontar la derogación de monopolios por el MERCOSUR.
- La continuación de la Reforma del Estado, con reducción del gasto y reestructuración hacia las funciones sustantivas.

En relación a "**Las negociaciones comerciales, financieras y económicas externas**" se adelanta el mantenimiento de la apertura comercial y financiera "apoyada en la integración regional y en la negociación de acuerdos comerciales bilaterales, acuerdos de inversión y proyectos de joint-venture". También se asegura que el país buscará una armonización de los procesos de integración regional, hemisférica y mundial, y utilizar todos los mecanismos legales y administrativos para proporcionar el acceso de productos uruguayos a todos los mercados.

En cuanto al MERCOSUR, la política será aprovechar ventajas de especialización productiva con: estabilidad de acuerdos alcanzados, y apoyo a mecanismos de consulta y coordinación de políticas macroeconómicas - para evitar choques provocados por la inestabilidad económica de los socios -. Asimismo, se procurará incorporar al proceso a otros países de América del Sur, a los que Brasil ya les abrió su mercado. Instrumentalmente la propuesta proclama:

- Convergencia del Arancel Externo Común (AEC) en función de un mayor orden macroeconómico y una conducta más adecuada en materia de importaciones de alimentos subsidiados por parte de Brasil. Uruguay sólo aumentará el AEC en la medida que se encuentre asegurado el funcionamiento de, al menos, una zona de libre comercio.
- Fortalecimiento de las instituciones comunes para no seguir sujetos a la voluntad de los presidentes de los cuatro países.

En el hemisferio, se impulsarán los acuerdos - que posibilita el MERCOSUR - con países, como los miembros de la Comunidad Andina, el NAFTA y el avance en las negociaciones del ALCA. En igual dirección, a nivel internacional, se pondrá el esfuerzo en las negociaciones para reducir la competencia desleal de los subsidios agrícolas, castigando mecanismos como el dumping.

Para todo esto, en el Servicio Exterior se revalorizará el papel de la representación económica y comercial, ajustándose el equilibrio entre ésta y la representación política. Esto permitirá, "con el mismo gasto", mantener presencia comercial en ciudades que lo justifiquen y explorar nuevos mercados.

En la sección destinada al **Sector Agropecuario** se pone énfasis en que el mercado de los productos indiferenciados (commodities), continúa con su tendencia histórica de caída de precios. Como solución se propone que la agricultura nacional salga de ese mercado, "transformándose en una industria cuyo objetivo primordial (sea) la permanente creación de valor para el consumidor". Asimismo, se insiste con "la penetración y el desarrollo de nuevos mercados", a través de "una estrategia nacional y sectorial agresiva, que atienda con carácter prioritario a la calidad y la seguridad alimentaria requerida por los consumidores más exigentes". Para esto es necesario la, tantas veces mencionada, profesionalización de los funcionarios que actúan en las relaciones exteriores y la cooperación con el sector privado.

En relación a la **Pesca** se afirma que el Uruguay deberá apoyar, decididamente, "la postura de los países ribereños sobre la jurisdicción ampliada del mar adyacente, mas allá de las 200 millas de la Zona Económica Exclusiva (ZEE)", como forma de acceso de la flota nacional a recursos pesqueros migratorios del Océano Atlántico. También se propugna la continuación de la política de estímulo a buques de bandera nacional para pesquerías novedosas, en las áreas administradas por la Comisión para la Conservación de los Recursos vivos de la Antártida. Se agrega que la escasez de recursos llevará a

profundizar las medidas de vigilancia y control sobre los buques nacionales que operan en nuestra ZEE y de las flotas de terceras banderas que faenan mas allá de las 200 millas.

En cuanto al sector **Minería**, el documento proclama la profundización de la coordinación regional a través del Subgrupo de Trabajo N° 2 Minería del MERCOSUR.

Para el ponderado sector **Industrial** se receta:

- Facilitar alianzas de complementación con empresas regionales y extraregionales.
- Favorecer el acceso a inversiones en mejoras ambientales.
- Colaborar en la promoción y fomento de la especialización y diferenciación productiva de mercados.

El sector **Turismo** también ingresa al área de las relaciones externas del Uruguay a través de la llamada complementación regional; la adopción de medidas que tiendan a colocar al operador turístico en similares condiciones que sus pares de la región; la participación nacional en actividades internacionales, gubernamentales y privadas.

Asimismo, el **Area Energética** es considerada un instrumento para, en forma continua, mejorar "competitividad en los entornos regional e internacional". Para ello se instala el compromiso de garantizar a los sectores productivos el acceso a dichas fuentes. En la misma dirección se propone "consolidar y avanzar en el proceso de integración energética regional" y se priorizan obras de infraestructura que viabilicen "el intercambio de productos y servicios energéticos, bajo un régimen de libre comercio".

Tampoco las áreas estrictamente sociales quedan en la propuesta colorada divorciadas del relacionamiento externo del país. Así en el apartado sobre **Consolidar el Bienestar** se propone:

- Continuar el protagonismo nacional en "**El combate a la droga**" como forma de proyectar una visión "humanista y solidaria" y "de defensa plena de nuestra soberanía", siempre en el marco de la cooperación internacional a partir del concepto de responsabilidad compartida.
- Crear, en "**... apoyo a la cultura**", un "Observatorio de Políticas Culturales en la región como ámbito para fortalecer la participación dentro del MERCOSUR Cultural".

Por último, en materia de **Ciencia y Tecnología**, a partir de "antecedentes de empresas exitosas" y de la "disponibilidad en el país de recursos humanos especializados" se propone la "**Creación de empresas exportadoras de tecnología y servicios**". Dentro del mismo rubro también se considera conveniente la "**Instalación en el país de empresas tecnológicas de primer nivel internacional**", aprovechando la disponibilidad de recursos humanos y la ubicación del país en el MERCOSUR. Todo esto contribuirá a promover tanto la integración científica y tecnológica del MERCOSUR como la interconexión con los centros de conocimiento del mundo, así como a transformar al Uruguay en centro regional de investigación.

## II.2 COMPROMISO DE GOBIERNO

El texto, que traduce un acuerdo programático entre las dos colectividades políticas fundacionales, es materializado el 9 de noviembre de 1999, como instrumento que habilita al Partido Nacional a respaldar la candidatura de Jorge Batlle Ibáñez en la segunda vuelta a celebrarse a fines de ese mes. El acuerdo toma estado público en la prensa nacional con el título señalado y un subtítulo que expresa, a modo explicativo, "Texto del documento presentado por el Partido Nacional y aceptado por el Dr. Batlle". El documento consta de 12 puntos - cada uno de ellos estructurado de acuerdo a varios ítems - y en este trabajo se resalta lo ponderado en materia de política exterior.

En el punto 1 sobre **Medidas de carácter social** se pone énfasis en el tema **Empleo**, "defensa del trabajo nacional, aumentando sensiblemente las exportaciones, ampliando mercados, defendiendo el precio de nuestros productos afectado por subsidios y trabas". Como primer paso para esta batalla se propone "convocar al diálogo social, a partir del mes de diciembre del presente año, entre empresarios y trabajadores con la finalidad de lograr metas positivas en materia de empleo y competitividad".

En el segundo punto sobre **Crecimiento económico** se estampa el compromiso de "ampliar el régimen de devolución de impuestos a las exportaciones" y de desarrollar una "política activa en la radicación de nuevas inversiones y la ampliación de las existentes en los diferentes sectores productivos, aplicando, entre otros instrumentos, la reciente Ley de Fomento de la Inversión".

Sin duda, el punto tres es el que aborda en forma más específica el tema del relacionamiento externo del Estado al ocuparse del tema **Comercio**, así:

- En el apartado **Sobre Comercio exterior** se habla de "potenciar al Ministerio de Relaciones Exteriores como agente vendedor y de promoción del país", sin incremento presupuestal y con la participación del sector privado en las negociaciones.
- En el tema específico del **MERCOSUR** se estampan propuestas concretas como: fortalecer las instituciones de dirección política y mecanismos de solución de controversias; consolidar y cumplir con las ventajas comerciales antes de seguir avanzando; concretar la coordinación de políticas macroeconómicas y monetarias; fortalecer la capacidad negociadora en marcos como el ALCA, la Unión Europea y demás relacionamientos bilaterales o regionales.
- Por último, en relación al gigantesco foro de la Organización Mundial del Comercio, **OMC**, se enfatiza la necesidad de "Utilizar todos los sistemas habilitados para la defensa de nuestra producción" y en forma esquemática se agrega que en la llamada Ronda del Milenio, la negociación agrícola resulta un punto indispensable.

Lateralmente, en el punto 8 sobre **Transporte** se propone:

- Modificación de la ley de abanderamiento de buques y cabotaje.
- Incorporación del Río Uruguay al Tratado de la Hidrovía.
- Promover la navegabilidad del Río Uruguay, incluyendo el dragado de pasos Almirón, Vera y Barrizales, así como una mayor autonomía de gestión de los puertos de Fray Bentos, Paysandú y Salto.

Por último en el punto décimo sobre **Defensa Nacional** se estampa la necesidad y conveniencia de "incentivar la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, determinadas por la ONU".

### **III. LOS FACTORES DE LA POLITICA EXTERIOR EN EL PERIODO DE TRANSICION**

#### **III.1 POLITICAS DE PODER**

El factor externo denominado políticas de poder es afectado en forma clara por el presidente electo Jorge Batlle Ibáñez durante el período estudiado, particularmente en referencia a la idea del equilibrio regional de poder, tradicional en la política exterior uruguaya y decisivo a la hora de evaluar el proceso de integración subregional.

La necesidad de buscar otros mercados fuera del MERCOSUR, a fin de no depender tanto del intercambio comercial con Brasil, fue uno de los temas centrales de la campaña electoral para Batlle. El presidente electo llegó incluso a proponer "reeditar el Virreinato del Río de la Plata" con Argentina para limitar el peso comercial de Brasil en la región; idea que fue criticada por los candidatos del Encuentro Progresista, Tabaré Vázquez, y del Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle.

En junio de 1999, el entonces candidato colorado dijo que de llegar a la presidencia pondría "arriba de la mesa" la posibilidad de que Uruguay negocie unilateralmente un acuerdo comercial con los países del NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México). Batlle aclaró que su propuesta no significaba dar la espalda" al MERCOSUR y puso como ejemplo las negociaciones de Brasil con los países del Grupo Andino.

En la misma dirección en una reunión que mantuvo con empresarios, el 31 de agosto, Batlle confirmó la necesidad de "presionar" a efectos de conformar una alianza estratégica con Argentina, como forma de competir con Brasil en materia comercial y "contrabalancear" su peso en el MERCOSUR.

Allegados a Batlle aseguraban, antes de su asunción, que al presidente electo sentía especial preocupación por la caída que experimentaron las exportaciones uruguayas a Brasil en 1999 (38% con respecto al año anterior), que provocaron un inédito déficit comercial con ese país.

Durante el mismo período varios medios de prensa en Brasil recordaban que Batlle - en contraste con el presidente Julio María Sanguinetti quien privilegió vínculos con Brasil y Europa - acrecentaría el relacionamiento con Argentina, situación a la que debía adicionarse su admiración por Estados Unidos . Se recordaba, los fuertes vínculos del nuevo presidente con Argentina, donde vivió de niño con su padre exiliado, país de su madre y de su primera esposa.

Finalmente, y ya desde su calidad de futuro presidente, Jorge Batlle había asegurado que Uruguay y Paraguay eran "absolutamente marginales del MERCOSUR", al participar en una reunión de la Asociación de Bancos Argentinos en Buenos Aires. Durante la reunión, los disertantes prácticamente no habían hecho referencia al país.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> El País, 21/1/00. El País, 4/2/00. El Observador, 4/2/00.-

## **a) Brasil**

Diez días después del balotaje que lo consagrara Presidente de la República, Jorge Batlle se reúne con el Presidente de la República Federativa del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, en presencia de los ministros de Economía de ambos países, Luis Mosca y Pedro Malán. La cumbre del MERCOSUR sirve de contexto para una reunión que se consideraba impostergable por el discurso crítico de Batlle respecto a Brasil y a la devaluación del real de enero de 1999. Si bien los resultados de la entrevista no trascienden, son significativas las parcas expresiones de Mosca calificándola de "cordial y protocolar".<sup>8</sup>

Las actuaciones de Jorge Batlle en relación al socio mayor del MERCOSUR, recién vuelven a aparecer el 20 de enero, a partir de una entrevista con el embajador brasileño en Uruguay Luiz Augusto De Araújo. En ese escenario mientras Batlle confirma que antes de asumir visitará al presidente de Brasil, el diplomático confirma la presencia de Cardoso para la asunción del 1º de marzo. De Araújo, también, relativiza las expresiones de Batlle durante la campaña, asegurando su convicción de que el propósito del presidente electo es profundizar relaciones; agregó que si bien existen dificultades naturales, la perspectiva de Batlle es muy positiva.<sup>9</sup>

Los primeros días de febrero, Jorge Batlle Ibáñez viaja a Brasilia, acompañado por De Araújo . Allí lo aguardaban el embajador Mario Fernández y el ministro consejero Julio Aguiar, ex diputado del Foro Batllista. El principal posicionamiento del futuro presidente, en la reunión del 2 de febrero, fue el anuncio de que su gobierno no cambiará el sesgo ni la orientación que siguió el país, en los últimos años, respecto al MERCOSUR. Reafirmando ideas centrales tales como:

- Evolución de aranceles hacia la baja, para no construir una región protegida.
- Profundización de las relaciones comerciales, con un previo "sinceramiento" entre los países, ya que todos han incurrido en "pecados".
- Convergencia de políticas monetarias y fiscales, sobre todo por las diferencias entre Argentina y Brasil. El primero anclado en una cotización fija y el segundo con flotación libre. No se considera prioritaria la meta de la moneda única.
- Creación de un mecanismo adecuado para la solución de controversias y de una secretaría técnica.

En este marco argumental, Batlle dice que "los líderes siempre tienen responsabilidades mayores" y que en ello radica la importancia que tiene para los otros miembros del bloque sudamericano lo que pueda ocurrir en Brasil, el país más industrializado y poblado. Sobre la institucionalidad del MERCOSUR, Jorge Batlle agrega que "las cosas no pueden seguir como están ahora" que ante un problema se generan discusiones primero entre técnicos, luego entre ministros, después entre cancilleres "y, finalmente, los presidentes toman la última decisión reuniéndose o conversando por teléfono".

A pesar de que Batlle se encontraba alarmado por la baja de las exportaciones uruguayas a Brasil, destacó que, en el momento peor, suman U\$S 700 millones y se

---

<sup>8</sup> El Observador, 9/12/99.-

<sup>9</sup> El País, 21/1/00.-

espera que el crecimiento previsto de esa economía repercuta en mejoras para las ventas uruguayas.

Se asegura que ambos expresaron interés por las acciones del nuevo gobierno argentino, manifestando beneplácito por el equipo de gobierno que Fernando De la Rúa había conformado.

Fuentes allegadas a Cardoso declaran que el presidente opina que Brasil no puede ser la única locomotora del MERCOSUR, ya que como miembro del bloque demostró su compromiso. Si el país fuera el único en hacer concesiones, los ciudadanos no lo aceptarían. En conclusión, Brasil seguirá teniendo en cuenta intereses y necesidades de los otros países miembros, pero abogará por el equilibrio de intereses.<sup>10</sup>

## **b) Argentina**

El 4 de diciembre, Jorge Batlle Ibáñez realiza su primer viaje al exterior, en calidad de presidente electo, visitando en Buenos Aires al también presidente electo de los argentinos, Fernando de la Rúa. Diversos analistas comenzaban a especular que la visita reafirmaba la intención de conformar un frente hispanoparlante en América del Sur para constituir una alianza más equitativa que contrarreste el peso de Brasil, país que reúne el 62,8% del PBI de la región. Sin embargo, el tema central del encuentro, reseñado en el factor recursos o capacidades, fue la construcción del puente Colonia - Buenos Aires.<sup>11</sup>

Oficialmente, el 7 de febrero Batlle almuerza, en la Quinta Presidencial de Olivos, con el ya presidente de la Rúa, con posterior conferencia de prensa, en la que el uruguayo reiteró elogios hacia el gobierno brasileño. Si bien al encuentro concurren el dirigente nacionalista y futuro embajador en Buenos Aires Alberto Volonté, el embajador en Argentina, Julio César Lupinacci, el secretario privado de Batlle Marcelo Grañero y su asesor José Villar, por espacio de una hora, Batlle y De la Rúa conversaron en privado. También se hicieron presentes el vicepresidente argentino Carlos Alvarez, el canciller Adalberto Rodríguez, el Ministro de Infraestructura y Vivienda Nicolás Gallo y el futuro embajador en Uruguay Juan Manuel Casella.

Batlle manifestó su intención de generar “políticas macroeconómicas comunes” entre los países de la región para concebir un MERCOSUR “abierto al mundo” y conformar “una gran unión de naciones” en América “en un pie de igualdad, justicia y equilibrio”. El presidente electo aprovechó para diferenciar sus expectativas con las actitudes, cerradas al mundo, de la Unión Europea como bloque, en lo que refiere al agro.

En referencia a la crisis brasileña el futuro presidente dijo que “las dificultades deben verse como oportunidades” y que Uruguay debe intentar “adelantar en materia de una secretaría técnica y de tribunales estables” de resolución de controversias.

Batlle y de la Rúa consideraron como “muy importante” dentro de la política de integración el dragado del Río Uruguay, el cual será considerado “como uno solo” De la

---

<sup>10</sup> El País, 4/2/00. El Observador 4/2/00.-

<sup>11</sup> El País, 5/12/99.-

Rúa, asimismo, manifestó que en el encuentro se analizó "la posibilidad de acciones conjuntas para promover y desarrollar" el turismo dentro de la región.<sup>12</sup>

### **c) Paraguay**

Dentro de este rubro de políticas de poder y específicamente del necesario equilibrio regional, teniendo en cuenta la constitución del MERCOSUR, cabe reseñar las relaciones bilaterales con el otro socio pequeño de la Unión Aduanera.

El presidente electo durante todo el período de transición se ocupó de un conflicto con repercusiones en las relaciones diplomáticas. En efecto, Paraguay había retirado, a fines de agosto, a su embajadora, Julia Velilla, porque en Montevideo no se dio curso judicial al pedido de extradición contra el ex ministro de Defensa José Segovia, vinculado al General Lino Oviedo. Segovia gozaba de la protección del asilo, desde el pasado 29 de abril. Uruguay, en reciprocidad, prefirió no mantener al embajador Rodolfo Olavarría en Asunción.

Al respecto, el 8 de diciembre, en una reunión mantenida por Batlle con el presidente del Paraguay Luis González Macchi, luego de la Cumbre del MERCOSUR, afirmó que Uruguay no cambiará su política de Asilo, estimando que el conflicto "no afectará las relaciones de fondo" entre ambos países. El futuro presidente calificó la práctica nacional sobre el asilo como "política de Estado de antigua tradición."<sup>13</sup>

De todas formas, cuando Batlle advierte que se acerca la fecha de asunción toma una serie de iniciativas para restaurar las relaciones bilaterales deterioradas. Así, el 21 de enero se comunica telefónicamente con el embajador itinerante de Paraguay, legislador y líder del Partido Liberal Radical Auténtico (integrante de la coalición en el gobierno) Domingo Laíno. El futuro presidente invitó a Laíno a Montevideo, manifestándole su deseo de que Paraguay designe embajador en Uruguay y que, a su vez, el embajador uruguayo retorne a Asunción.<sup>14</sup>

En definitiva el senador paraguayo llega a Montevideo a fines de enero, al tiempo que trasciende que la actual Subsecretaria de Relaciones Exteriores y ex embajadora en Uruguay, Julia Velilla, manifestaba que su gobierno estaba a la espera de un "gesto" del presidente electo para recomponer el vínculo bilateral.<sup>15</sup>

Laíno, portavoz de una invitación para que Batlle visite Asunción, aseguró que las relaciones bilaterales se normalizarían antes del 1º de marzo y aunque no descartó que la crisis diplomática haya sido tratada en la reunión, prefirió no hablar del asunto. A pesar de su silencio, todo indicaba que la situación conflictiva, definitivamente, comenzaba a superarse.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> El Observador , 8/2/00.-

<sup>13</sup> El Observador, 9/12/99.-

<sup>14</sup> El Observador, 22/1/00.-

<sup>15</sup> La República, 28/1/00.-

<sup>16</sup> El Observador, 29/1/00.-

## III.2 SISTEMA POLITICO Y DE TOMA DE DECISIONES

### a) Gabinete y gobierno de coalición

El día posterior a su triunfo en el balotaje del domingo 28 de noviembre, el presidente electo Jorge Batlle Ibáñez comenzó a planificar la composición de su futuro gobierno, visitando al Presidente de la República Julio María Sanguinetti. Así, la residencia presidencial de Suárez es escenario del comienzo de una relación triangular entre los tres conductores de los grupos políticos con mayor respaldo en el parlamento: Batllismo lista 15 liderado por Batlle Ibáñez, Foro Batllista liderado por Sanguinetti y Herrerismo liderado por el presidente del Directorio del Partido Nacional Luis Alberto Lacalle. En esos días el reordenamiento interno del Partido Colorado, ante la responsabilidad de un nuevo gobierno, ocupaba el lugar prioritario en la agenda del presidente electo. Sin embargo, Batlle ya le había propuesto a Lacalle, formas concretas de coparticipación en la administración que comenzaría el 1º de marzo.

Fuentes blancas y coloradas aseguraban que, en reuniones mantenidas en la campaña electoral para la segunda vuelta, Batlle y Lacalle habían alcanzado un principio de acuerdo para integrar ministerios mixtos, es decir con el ministro de un partido y el subsecretario de otro. Desde filas coloradas, se consideraba que las carteras de conducción conjunta serían Interior; Relaciones Exteriores; Ganadería, Agricultura y Pesca; Defensa Nacional; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y Transporte y Obras Públicas. El fundamento estaba en que ambas fuerzas políticas mantienen, históricamente, un interés común en torno a ellas. Las mismas fuentes afirmaban que habría una representación natural del acuerdo programático entre blancos y colorados en el gabinete, pero no estrictamente matemática.<sup>17</sup>

Pocos días después, Luis Alberto Lacalle especulaba en una emisora radial, expresando que "El doctor Batlle seguramente está cumpliendo trámites internos dentro de su propio partido" para conversar con el nacionalismo sobre una agenda mucho más concreta, con plazos y temas muy sustanciales. El ex presidente agregó que Defensa, Interior, Relaciones Exteriores y Economía son carteras que no pueden estar lejos del presidente; "es mi criterio respecto del poder político, que puede compartirse o no". Cabe recordar que al comienzo de la pasada administración, Lacalle discrepó con su correligionario Alberto Volonté, porque éste reclamó con éxito para su sector, Manos a la Obra, las secretarías de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores.

En esos días, la participación colorada en el gabinete comienza a definirse a partir de una composición equitativa, teniendo en cuenta que en las elecciones parlamentarias del 31 de octubre la Lista 15 obtuvo un 52% de los votos del coloradismo y el Foro Batllista un 48 %.

En tanto, ningún sector del Encuentro Progresista consideraba la integración de la izquierda en el gabinete. Al respecto, el 1º de diciembre, el senador Danilo Astori aseguró no percibir voluntad en el gobierno para ello, agregando que el rol de la coalición de izquierda para el período sería controlar y vigilar.

---

<sup>17</sup> El Observador, 30/11/99.-

De acuerdo a una evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto sobre la gestión presupuestal, en la administración central (Presidencia de la República, ministerios y organismos del artículo 220 de la Constitución) hay 75 cargos políticos y 162 de particular confianza. En tanto, en los entes autónomos y servicios descentralizados los cargos políticos suman alrededor de 70.<sup>18</sup>

El 10 de diciembre, Batlle y Sanguinetti estaban hospedados en el mismo hotel de Buenos Aires, preparados para asistir a la asunción de Fernando de la Rúa. Desde allí, se confirma que el presidente electo quiere imprimir un perfil economicista a las futuras relaciones exteriores del país. En ese sentido, su primer propuesta es la designación como canciller del Ministro de Economía y Finanzas Luis Mosca. Sin embargo, Julio María Sanguinetti muestra la intención de que el cargo sea ocupado por el vicepresidente de la República y dirigente político de su sector Hugo Fernández Faingold.<sup>19</sup>

Las "jugadas" del sistema político con relación al futuro gobierno se reanudan a mediados de mes, desde filas del Partido Nacional. La dirigencia nacionalista anuncia que planteará al presidente electo 106 medidas que surgieron del programa acordado antes del balotaje. Se planea que el destinatario reciba el planteo una vez que Directorio del Partido Nacional lo analice y Antonio Mercader, como su representante, se reúna con el futuro Secretario de la Presidencia de la República Raúl Lago. Seis comisiones técnicas del nacionalismo ordenaron los puntos del programa en función de su proceso de aprobación. En definitiva 35 de las iniciativas serán impulsadas como proyectos de ley, 26 estarán incluidas en la Ley de Presupuesto, 18 deberán surgir como iniciativa del Poder Ejecutivo y una será tratada como ley de urgencia.

El documento se divide en 12 temas: Medidas de carácter social, Crecimiento Económico, Comercio, Reducción del Gasto, Administración Pública, Poder Judicial, Seguridad Pública, Transporte, Descentralización, Defensa Nacional, Educación y Salud. En propuestas de repercusión directa en la política exterior se destaca:

- Exportaciones, mercados, precios y trabas (Poder Ejecutivo).
- Ampliación del mecanismo de devolución de impuestos a la exportación (ley y resolución)
- Promoción de la comercialización en el exterior (Corporación Nacional para el Desarrollo).
- Ministerio de Relaciones Exteriores como agente vendedor (presupuesto).
- Reorientación de la negociación en el MERCOSUR (Poder Ejecutivo).
- Utilización de elementos de la OMC en defensa de lo nacional (Poder Ejecutivo).
- Ley de abanderamiento (ley).
- Incorporación del Río Uruguay a la Hidrovía (tratado).
- Dragado de los pasos Almirón, Vera y Barrizales (tratado y presupuesto).
- Autonomía de gestión de los puertos de Fray Bentos, Paysandú y Salto (ley).
- Incentivo a las participaciones en misiones de paz de la ONU (Poder Ejecutivo).<sup>20</sup>

Pero dentro de este contexto temporal, la unidad nacionalista en torno al tema comienza a mostrar fisuras. El líder del Movimiento Nacional de Rocha y senador reelecto, Carlos Julio Pereyra, manifestó que la Cancillería bien puede reservarse para un representante nacionalista, agregando que el ex ministro de esa cartera, Sergio Abreu,

---

<sup>18</sup> El Observador, 2/12/99.-

<sup>19</sup> La República, 10/12/99.-

<sup>20</sup> El Observador, 14/12/99.-

recogería un importante respaldo parlamentario al generar un amplio consenso en el mapa político. Esta afirmación contradictoria a la reseñada del presidente del Directorio del Partido Nacional es, indirectamente, apoyada por dirigentes del Encuentro Progresista que alabaron la gestión de Abreu, recordando la apertura y participación que dio a las decisiones adoptadas en materia de integración regional.<sup>21</sup>

A mediados de enero, ya todo parecía indicar que el actual canciller Didier Operti continuaría en el cargo, sin embargo, el futuro mandatario insistía en el tinte economicista y pensaba en Isidoro Hodara como subsecretario. Hodara, de profesión economista, fue director de Comercio Exterior durante el primer gobierno de Sanguinetti (1985-1990). La idea de Batlle es que los funcionarios de su administración comprendan la política económica, para evitar que sólo el ministro de Economía tenga que salir a defenderla en circunstancias adversas, con el consecuente desgaste de su imagen.<sup>22</sup>

Finalmente, el 21 de enero, Jorge Batlle Ibáñez confirma en el cargo a Operti, en una primera reunión de trabajo, llevada a cabo en sus oficinas del Hotel Radisson. Los temas tratados fueron el MERCOSUR, el relacionamiento con la Unión Europea y las perspectivas para una fuerte iniciativa diplomática en lo regional. Sobre lo último se destaca la reafirmación institucional para el MERCOSUR, buscando que toda toma de decisiones esté basada en la participación de los cuatro socios. Asimismo, se comenzaron a delinear perfiles y entrever nombres para la subsecretaría. Batlle se manifestó favor de un profesional experto en relaciones económicas internacionales y con una amplia carrera diplomática.<sup>23</sup>

Así, en la dirección de lo conversado en esta entrevista, Jorge Batlle Ibáñez elige para el cargo al embajador uruguayo ante la Unión Europea Guillermo Valles. El diplomático reúne los requisitos adelantados por el futuro presidente.

Valles en 1979 había ocupado el cargo de secretario en la embajada de Japón. Al retorno de la democracia fue designado ministro consejero en Argentina. Participó en las negociaciones que culminaron en la reanudación de las relaciones bilaterales con la República Popular de China, donde fuera el primer embajador tras la normalización diplomática. Durante el gobierno del Partido Nacional (1990 - 1995) fue director de Asuntos Económicos Internacionales. Políticamente se lo considera afín al Foro Batllista.<sup>24</sup>

## **b) El servicio exterior**

Jorge Batlle Ibáñez "oficializa" el primer **destino diplomático** el día 14 de enero. En el Hotel Radisson, Batlle ofrece el puesto de embajador ante Estados Unidos de América al Vicepresidente de la República Hugo Fernández Faingold, sugiriéndole que nombre "cuatro o cinco economistas" en las ciudades más importantes para asegurar una "fuerte presencia comercial". El futuro presidente sostuvo que la Embajada no debe tener un papel "protocolar", sobre todo teniendo en cuenta las relaciones ante el NAFTA, el ALCA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Batlle califica de "opacas" las

---

<sup>21</sup> El País, 15/12/99.-

<sup>22</sup> El Observador, 15/1/00.-

<sup>23</sup> El Observador, 22/1/00.-

<sup>24</sup> La República, 28/1/00.-

relaciones bilaterales y le confiesa a Fernández Faingold que, originalmente, había pensado para el cargo a Luis Mosca. El titular de Economía y Finanzas había desestimado el ofrecimiento en la última semana de 1999.<sup>25</sup>

A partir de esa designación comienzan a hacerse ciertas evaluaciones sobre el ya adelantado perfil economicista que el futuro presidente trataría de traducir en la política exterior. En ese sentido, se hace pública la satisfacción de Batlle Ibáñez por los criterios utilizados en la conformación del equipo de gobierno del presidente argentino Fernando de la Rúa, con muchos economistas en cargos de relevancia.

El 25 de enero, trascendió que el presidente electo ofreció la embajada uruguaya en Brasilia al actual embajador en Londres Agustín Espinosa, quien aceptó el cargo. Ese mismo día se confirma que la representación diplomática en Argentina será encabezada por el ex Presidente del Directorio del Partido Nacional Alberto Volonté. En Brasil, la designación de un diplomático de carrera, responde a las propias alternativas del bloque, en tanto esa nación compra el 40% de lo que Uruguay exporta. En Argentina, siguen vigentes ideas de contrabalancear el peso que Brasil tiene dentro del MERCOSUR.

Espinosa, con 31 años de carrera diplomática, fue el embajador más joven en asumir una misión en el exterior cuando en 1980, con 35 años, se ocupó de Israel. Luego fue embajador ante la República Federal Alemana desde 1989, período de la unificación. Antes de su designación en Londres, fue director de Integración y MERCOSUR en la Cancillería del segundo gobierno de Sanguinetti. En 1998, el cónsul en Londres, Oscar Carbajal, lo acusó de evasión fiscal y de haber actuado en detrimento de la comunidad negra en esa capital. Luego de una investigación, la Cancillería ratificó a Espinosa al frente de la representación, presentando una denuncia penal contra Carbajal por apropiación indebida y otros delitos, quien abandonó su cargo. Fuentes políticas y diplomáticas dijeron que la designación intenta, también, reivindicar la figura de Espinosa.<sup>26</sup>

Finalmente, sobre mediados del mes de febrero, el gobierno electo, sin ahondar en explicaciones, confirma tres jefaturas de misiones diplomáticas: Juan Enrique Fisher en la Organización de Estados Americanos (OEA), Felipe Paolillo en la Organización de Naciones Unidas (ONU), Miguel Berthet en Londres y Julio César Lupinacci en el Vaticano.<sup>27</sup>

El 21 de diciembre y **fuera del terreno de las designaciones**, Jorge Batlle Ibáñez reafirma el matiz economicista de las relaciones externas del país. En una conferencia de prensa en el Hotel Radisson, minutos antes de sendas reuniones con el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT - CNT) y el Consejo Superior Empresarial (COSUPEM), el presidente electo anuncia que dispondrá del reordenamiento del servicio exterior uruguayo y la formación de un grupo especializado que trabaje en el incremento de la apertura de mercados para los productos uruguayos en el mundo, especialmente en el continente asiático.

Más tarde, en la reunión con los empresarios, Batlle explica su idea al reafirmar la necesidad de cooperación permanente entre los sectores empresariales y laborales con el

---

<sup>25</sup> El País, 23/12/99. El Observador, 15/1/00.-

<sup>26</sup> El Observador, 26/1/00.-

<sup>27</sup> El País, 11/2/00.-

gobierno, junto a la organización de un grupo de negociadores que puedan actuar con mayor permanencia que lo que supone el actual servicio exterior.

Para esto, el futuro presidente adelanta que se insistirá con el Presidente del BID, Enrique Iglesias, para obtener financiación. La sociedad uruguaya debe, al menos part - time, organizar grupos que "trabajen, investiguen, informen e ideen marcos jurídicos para incorporarnos a ese mundo nuevo (del) que estamos tan alejados". Batlle agrega que la rotación de los negociadores debilita la posición nacional en un año de intensa actividad en OMC, ALCA y MERCOSUR. Los expertos serían un soporte tanto para el gobierno como para los sectores privados. Finalmente, comenta que para integrar el grupo había pensado en el ex Ministro de Economía y Finanzas, del gobierno nacionalista, Ignacio de Posadas y en el actual Luis Mosca.<sup>28</sup>

El 30 de diciembre, Batlle comienza a materializar su idea en una reunión con Iglesias para definir los programas que se pondrán en marcha el próximo año con la asistencia del BID. El presidente electo postergaba sus vacaciones en el exterior para esperar al alto funcionario y tomaba en cuenta que el organismo internacional tiene, entre sus líneas de crédito, una destinada a la formación de equipos negociadores comerciales a nivel internacional.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> El País, 22/12/99.-

<sup>29</sup> Uruguay on Line (<http://www.uol.com.uy/>), 30/12/99. El Observador, 31/12/99.-

### III.3 RELACIONES ECONOMICAS

#### a) Inserción en la economía mundial

La Ronda del Milenio de la OMC - llevada a cabo en Seattle, EEUU - le brinda a Jorge Batlle Ibáñez la posibilidad de ocuparse del tema que, en materia de política, exterior fue su principal preocupación: **el proteccionismo de productos agrícolas en el comercio internacional.**

En esos días, Batlle declaró que ante el "camino ciego" que emprendió la Unión Europea en la OMC, Uruguay tiene que buscar "la mayor integración posible en el plano continental" e "ir pensando en acuerdos comerciales con otros países". Sobre esto último propone:

- Considerar al ALCA como una alternativa latente en cuatro años, porque "seguramente el próximo gobierno de Estados Unidos acelerará el fast track (vía rápida)".
- Potenciar los pactos bilaterales con otros países o bloques de Latinoamérica, "pensando en acuerdos con otros mercados de la región". Al respecto se destaca el compromiso que ya se alcanzó con México.<sup>30</sup>

El presidente electo, en la ronda de reuniones con diferentes actores sociales y políticos - instrumento para la preparación de su gobierno -, visita a la Federación Uruguaya de Grupos CREA (Centros Regionales de Experimentación Agropecuaria). Previamente se conoce que la cúpula del nuevo gobierno evalúa plantear a nivel del MERCOSUR la adopción de medidas para contrarrestar la competencia desleal de productos subsidiados europeos y aplicar un estricto control sanitario.

En todo este contexto, el 15 de diciembre, Batlle expresa a la dirigencia de FUCREA que "nosotros en América estamos... en condiciones de vender buen vino, buena harina y buena pasta, mientras que somos tan abiertos y tan generosos que en todos nuestros supermercados están todos los productos alimenticios europeos, todos preparados con mercadería subsidiada, con agua poluida, y en suelos que no pueden deshacerse de sus nitritos y nitratos".

Sus ideas inspiradoras para estos planteos se concretan en expresiones que sentencian falta de libertad civil sin libertad comercial. "Los países no crecen de las regalías ni de los beneficios, ni de los subsidios (sino) del trabajo honrado y libre"... por tanto esta nación va a reclamar que "la libertad sea una realidad y no una declaración". El reclamo será conjunto con los demás países del MERCOSUR "en donde corresponde", en EEUU y en Francia. Por último, Batlle critica la dualidad de quienes en Europa reclaman por las condiciones de vida de los latinoamericanos.<sup>31</sup>

En la ronda de visitas, la gremial que agrupa, a su vez, a las grandes gremiales empresariales del país, el COSUPEM, recibe a Batlle. En esa oportunidad, el presidente electo, a partir de la problemática planteada en la Ronda del Milenio, explica su posición. Sus expresiones, el 21 de diciembre, resultan muy ilustrativas: "Nosotros somos muy

---

<sup>30</sup> El Observador, 4/12/99.-

<sup>31</sup> Búsqueda, 16/12/99.-

partidarios de la OMC, porque sentimos que la única garantía para los países pequeños es un orden jurídico que todo el mundo respete". Sobre el fracaso de la Ronda agregó que es bien interesante la controversia entre Francia y Gran Bretaña, ya que demuestra que la primera no está dispuesta a aceptar las resoluciones de la Comunidad Europea, de la que fue creadora e inspiradora.

"Todo esto nos lleva de la mano a una tarea de consolidar el MERCOSUR y buscar acuerdos continentales", citando como ejemplos: profundización del acuerdo con México, apertura al Grupo Andino - como lo ha hecho Brasil -, búsqueda de acuerdo con Canadá; impulso a tareas del ALCA. Batlle aboga por "prestar un cuidado muy especial" al mercado asiático, particularmente a China, así como por reajustar y reordenar los recursos humanos del área de las relaciones exteriores para tener más fuerza y presencia en países como Vietnam, que ya se abren como posibilidad para las producciones nacionales.<sup>32</sup>

Este posicionamiento de Jorge Batlle Ibáñez también es reafirmado ante un interlocutor privilegiado: el presidente de los Estados Unidos de América Bill Clinton. En una conversación telefónica que Batlle califica de "muy sencilla y breve", el presidente electo le aseguró que en materia comercial "hemos perdido el grado de sociedad abierta que teníamos con Europa". Agregó que los problemas de acceso para los países del MERCOSUR a sus mercados tradicionales, han ocasionado desajustes en las balanzas comerciales y por ende en las de pagos, proponiendo como solución "utilizar un gran mercado ... desde Alaska hasta el Cono Sur".<sup>33</sup>

Sin emitir declaraciones, Jorge Batlle Ibáñez, el día 29 de diciembre y a través de un intempestivo cambio de agenda, emite un mensaje, a los países miembros de la ALADI, de ratificación a la apertura comercial más allá del MERCOSUR. Ese día el presidente electo es testigo, en la sede de la Asociación, de la firma de dos Protocolos Adicionales al Acuerdo de Complementación Económica entre Uruguay y México. El primero logra una desgravación arancelaria total para el 96% del universo industrial local y amplía la cuota para el ingreso de lana. A su vez, el 87% de las compras de productos de México queda desgravado.<sup>34</sup>

Casi un mes después, Jorge Batlle tiene oportunidad de enviar directamente un mensaje contra los subsidios de productos agrícolas al entrevistarse con el embajador de Francia en Uruguay Thierry Reynard. Antes de la reunión se conoce el malestar de la representación francesa por expresiones vertidas por Batlle durante la campaña electoral que responsabilizaban a Francia por la exclusión del tema agrícola en la Ronda del Milenio, agregando que ese país vendió a Brasil "cebada regalada", dejando a muchos agricultores uruguayos sin trabajo.

En definitiva, Batlle pide al embajador que transmita al gobierno de Francia la discrepancia de Uruguay con la política proteccionista. Ante el argumento de Reynard de que Europa congeló los subsidios hasta el año 2006, Batlle contestó que eso no lo conformaba "Yo tengo problemas ahora para aumentar las cuotas (de productos), no en el 2006".<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> El País, 22/12/99.-

<sup>33</sup> El País, 22/12/99.-

<sup>34</sup> El Observador, 30/12/99. El Diario, 31/12/99.-

<sup>35</sup> El Observador, 27/1/00.-

En las últimas instancias de su ronda de exploración a actores políticos y sociales, Jorge Batlle Ibáñez visita, el 29 de enero, a dirigentes de la Sociedad Rural de Durazno y productores de ese departamento. Allí, el presidente electo exhorta a los productores rurales a unirse para superar la difícil situación que enfrentan, asegurando que lo peor que le pasa hoy al agro no es la sequía, sino la política de subsidios que aplica la Unión Europea.

Batlle ilustra sus expresiones, nuevamente, a partir de la situación del agro en Francia y reafirma su filosofía económica concluyendo que "si el mundo reconociera que la libertad de comercio debe ser no sólo para la industria sino también para la agricultura... produciríamos más a mejores precios y ellos consumirían mejor que ahora, porque no tendrían los problemas de seguridad alimentaria". Ante esta realidad los países latinoamericanos deben unirse y "obligar a la negociación... Si presionamos todos juntos, llegamos".<sup>36</sup>

En lo que significó uno de los últimos contactos directos con representantes de gobiernos extranjeros, antes de su asunción, Jorge Batlle Ibáñez se reúne a mediados del mes de febrero con el Ministro de Comercio de Estados Unidos William Daley, en la residencia del embajador norteamericano. Daley cumplía una ronda de entrevistas que incluyó al Vicepresidente de la República y futuro embajador en Estados Unidos Hugo Fernández Faingold, a integrantes del actual y futuro equipo económico, y al presidente Sanguinetti. En la extensa reunión se destacan tres temas: aumento de las relaciones bilaterales comerciales y económicas; profundización de las relaciones multilaterales con vistas a la creación del ALCA - incluyendo el papel del MERCOSUR en las mismas -; conversaciones en la OMC sobre mayor apertura comercial.<sup>37</sup>

Finalmente, el 16 de febrero al mediodía, Batlle concede una entrevista al Viceministro Primero de Relaciones Exteriores de Cuba, Jorge Alberto Bolaño Suárez. El funcionario cubano, en el marco de una gira por países de América del Sur, entrega una invitación personal de su presidente, Fidel Castro, para concurrir a la "Cumbre del Sur", organizada por el denominado Grupo de los 77. La reunión se celebraría en La Habana, a mediados del mes de abril. En otro orden, Bolaño dijo que Fidel Castro no vendrá a la asunción de Batlle el 1º de marzo, aunque enviará un representante.<sup>38</sup>

## **b) El MERCOSUR**

El último día de noviembre, desde su flamante condición de presidente electo, Jorge Batlle Ibáñez concede una entrevista a la agencia de noticias extranjeras AFP, en un contexto muy especial, ya que lo separa una semana de su participación, en calidad de invitado, en la Reunión de Presidentes del MERCOSUR, a realizarse en Montevideo. Batlle, en pocas palabras, adelanta inequívocamente cual será su mayor preocupación: fortalecer institucionalmente el MERCOSUR, como forma de comenzar a "apuntar en el sentido adecuado de las cosas".<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> El Observador, 30/1/00.-

<sup>37</sup> El País, 13/2/00.-

<sup>38</sup> La República, 16/2/00. El Observador 17/2/00.-

<sup>39</sup> La República, 1/12/99.-

La primer reunión de Jorge Batlle Ibáñez en los días de la cumbre, se lleva a cabo en el hotel donde se alojan el presidente y canciller chilenos, Eduardo Frei y José Gabriel Valdés, respectivamente. Si bien Batlle declinó hacer declaraciones a la prensa, el mandatario chileno se manifestó complacido por el grado de compromiso de Batlle de avanzar imperiosamente en la integración, creando una institucionalidad del MERCOSUR similar al modelo Unión Europea".<sup>40</sup>

Un día después, y ya finalizada la cumbre, el futuro presidente uruguayo visita al presidente de Paraguay Luis González Macchi. Luego de evaluar la situación conflictiva entre ambos países, González Macchi coincidió con Batlle en cuanto a que los "problemas bilaterales" no pueden afectar al MERCOSUR.<sup>41</sup>

Finalmente, culminando esta ronda exploratoria de visitas con los países miembros o asociados al MERCOSUR, Jorge Batlle Ibáñez aprovecha las ceremonias de asunción del presidente argentino, Fernando de la Rúa, para intercambiar ideas con el presidente de Bolivia Hugo Banzer. La reunión se concreta a pedido expreso de Batlle, ya que el gobernante boliviano no había concurrido a la cumbre del 8 de diciembre. Batlle declara que "toda la charla" con Banzer giró en torno al MERCOSUR y sus expresiones reafirman la necesidad de no aislar al bloque y de estrachar lazos, "de Ushuaia hasta Alaska".<sup>42</sup>

Sobre fines de enero, se materializan las expresiones más amplias de Jorge Batlle Ibáñez en relación al proceso, en una reunión con los representantes nacionales oficiales de los sectores económicos y sociales en el MERCOSUR.

En efecto, en reunión celebrada el 20 de enero, los miembros de la Sección Nacional del Foro Consultivo Económico - Social del MERCOSUR señalan que el proceso de integración necesita más credibilidad y estabilidad, así como una relación más institucional que evite medidas unilaterales y grandes desequilibrios, como los padecidos en 1999. Se le reclama al presidente electo mayor vinculación entre el Foro y la Sección Nacional del Grupo Mercado Común, como forma de generar una relación más institucional. Asimismo, se solicitan recursos para materializar la efectiva representación y grados de información constantes y confiables sobre la marcha del proceso. Batlle manifestó su receptividad para que esa participación se fortalezca y amplíe, mostrándose a fin con la propuesta de propiciar un mayor vínculo entre el Foro y la sección uruguaya del Grupo Mercado Común.

En relación al proceso de integración, globalmente considerado, el futuro jefe de Estado bregó por un fortalecimiento del MERCOSUR, antes que un reformulamiento; sostuvo que previo a la unión aduanera, los países del bloque deben hacer efectiva en la práctica la zona de libre comercio. Batlle se mostró convencido de la necesidad de fortalecer el bloque para que el país tenga un mejor posicionamiento en los demás procesos, entre los que mencionó ALCA y ALADI.<sup>43</sup>

En el último fin de semana de noviembre, una visita a productores agropecuarios en Bagé (Estado brasileño de Río Grande del Sur) es el marco para que el futuro presidente siga posicionando al próximo gobierno en esta materia. Jorge Batlle anuncia

---

<sup>40</sup> El Observador, 8/12/99.-

<sup>41</sup> El Observador, 9/12/99.-

<sup>42</sup> El País, 11/12/99.-

<sup>43</sup> El Observador, 21/1/00. El Diario, 21/1/00.-

allí la promoción de una "Secretaría Técnica" que dirima las "dificultades" entre los países "por encima de los intereses de los gobernantes". "No es posible que cuando encontremos alguna dificultad, los presidentes tengan que llamarse por teléfono para arreglar las cosas...".

Batlle se autocalificó de "verdadero mercosuriano", mucho más que un "optimista en relación al MERCOSUR", agregando que la Constitución posee normas que obligan al país a integrarse, "... yo fui uno de los autores de esas disposiciones". No obstante agrega que los países del bloque no deben cerrarse, sino " juntos competir en el mundo".<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> El País, 25/1/00.-

### **III.4 RECURSOS O CAPACIDADES**

#### **a) El puente Colonia - Buenos Aires**

El primer día como presidente electo, Jorge Batlle Ibáñez da señales sobre cual ha de ser el proyecto más defendido en materia de recursos estatales, en entrevista a la agencia de noticias extranjeras AFP. En efecto, el presidente electo anuncia que promoverá la rápida construcción del puente binacional Colonia - Buenos Aires, dando como primera razón el turismo - que aporta a Uruguay 700 millones de dólares en un país que vende bienes por 2.700 -. El tratado binacional para su construcción recibió aprobación parlamentaria en Uruguay en agosto pasado, pero todavía no fue ratificado por Argentina. La obra está evaluada en un costo de unos 850 millones de dólares, a ser financiados por constructores privados en un plazo de cuatro años.<sup>45</sup>

En su primer viaje como presidente electo, el 1º de diciembre, Jorge Batlle Ibáñez junto con Luis Alberto Lacalle cenaron en Buenos Aires con el presidente argentino Carlos Menem, su sucesor Fernando de la Rúa y el ex presidente de Estados Unidos, George Bush. A la cena, también asistieron varios empresarios argentinos. Batlle aprovecha la oportunidad para adelantar que promoverá con rapidez la construcción del puente binacional por "la ventaja brutal" que dará su apertura, en materia de turismo. Tres días después, en lo que se considera una visita formal de presidente electo a presidente electo, Batlle Ibáñez reafirma ante De la Rúa su compromiso con el puente, pero ahora argumentando la utilidad de la interconexión Buenos Aires, Porto Alegre y San Pablo.<sup>46</sup>

Finalmente, en lo que fue la reunión de trabajo más importante entre nuevos y futuros gobernantes y diplomáticos de ambos países, el día 7 de febrero de 2000, Batlle recibe en forma explícita una respuesta favorable en el tema. En efecto, Fernando de la Rúa afirmó que ésa es una obra "prioritaria", adelantando que ambos gobiernos deberán analizar "la ecuación financiera" para ver si se "autofinancia", así como su "impacto ambiental".<sup>47</sup>

#### **b) El sector agrícola - ganadero**

Resulta conocida la postura de Jorge Batlle Ibáñez sobre la importancia del sector agrícola - ganadero en la economía nacional. Más allá de todo lo que el presidente electo ha manifestado en el tema del comercio internacional de productos agrícolas, resulta trascendente la conceptualización del sector. Batlle, durante la campaña electoral, adelantó su intención de duplicar las exportaciones de productos primarios, enfatizando un destino agrario para el Uruguay.

El 3 de diciembre, Jorge Batlle concurre al remate - feria en el establecimiento rural de su amigo personal Gonzalo González, ex Decano de la Facultad de Agronomía y posible Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, en el futuro gabinete. En el

---

<sup>45</sup> La República, 1/12/99.-

<sup>46</sup> El Observador, 2/12/99. El País 5/12/99.-

<sup>47</sup> El Observador, 8/2/00.-

departamento de Lavalleja, el futuro primer mandatario confiesa que su "visita es una señal para el campo, que suministra el 80% de lo que exportamos", afirmando que a pesar del momento difícil del sector, éste puede producir más porque está técnicamente capacitado y con gente con conocimiento para hacerlo. En la medida que todo esto sea posible "el gobierno siempre va a estar al lado del campo".<sup>48</sup>

### **c) Desarrollo científico - tecnológico**

El primer movimiento de Jorge Batlle Ibáñez, en relación a un tema histórico en su carrera política, lo materializa en la reunión ya aludida con el Presidente del BID, Enrique Iglesias, el 30 de diciembre. Batlle había señalado su intención, en reiteradas oportunidades, de colocar al país a la cabeza de Latinoamérica en avances científicos y tecnológicos. Confesando una gran pasión por la informática fue el único candidato que, en octubre de 1999, aceptó la invitación del representante en América Latina de Microsoft, para discutir su inclusión en todo el sistema educativo y elogió a Costa Rica por haberlo logrado. También ha apoyado calurosamente las experiencias de biotécnica y biogenética para el aumento y calidad de la producción agropecuaria.

Los pedidos del presidente electo al organismo financiero internacional se concretarían en:

- Respaldo a proyectos de modernización científica y tecnológica.
- Apoyo a planes concretos de investigación y aplicación en las áreas de educación y producción agropecuaria.<sup>49</sup>

El 29 de enero - y a partir de la cobertura de una reunión con miembros de la directiva de la Cámara Uruguaya de Software, en la que estuvo presente el diputado electo Gabriel Pais - la prensa nacional informaba sobre un trascendental proyecto del futuro Presidente de la República: la instalación para antes de fin de año de un polo de desarrollo tecnológico, similar al Silicom Valley de Estados Unidos, para industrias de software . El proyecto incluye:

- Incentivos para el crecimiento de la industria con exoneraciones tributarias para empresas radicadas en el lugar, el que se espera tenga un efecto similar al subsidio que se aplicó al sector forestal.
- Análisis económicos para determinar la viabilidad de las iniciativas.
- Lugar físico para instalar las industrias y préstamo de 60 millones de dólares, en línea de crédito destinada al desarrollo tecnológico - fondos negociados con el BID -.

El polo será dirigido por una organización integrada por representantes del sector público y de las empresas. Los proyectos aprobados por un comité de selección accederán a los beneficios de la "incubadora de empresas": apoyo económico y técnico necesario, y solución de los aspectos societarios y tributarios. En cada caso el proceso terminará en un producto y una empresa instalada, con un costo y un retorno, porque la organización se quedará con una parte de lo producido en las ventas.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> El País, 5/12/00.-

<sup>49</sup> Uruguay on Line (<http://www.uol.com.uy/>), 30/12/99.-

<sup>50</sup> El Observador, 29/1/00.-

## **IV. LA CEREMONIA DE ASUNCION**

### **IV.1 LAS VISITAS OFICIALES DEL EXTERIOR**

Por tratarse de un análisis centrado en temas de política exterior, corresponde, en primera instancia, mencionar las personalidades internacionales destinatarias directas de los mensajes de asunción vertidos por Jorge Batlle Ibáñez. A pesar de la amplia difusión que los medios de comunicación nacionales e internacionales dan hoy día a estos acontecimientos, la presencia de un gobernante sigue siendo una señal de acercamiento entre los países involucrados.

En las ceremonias estuvieron presentes cinco presidentes de la región, incluyendo los tres de los países socios del MERCOSUR: Fernando de la Rúa, Fernando Henrique Cardoso, Luis González Macchi, Hugo Banzer Suárez de Bolivia (país asociado en zona de libre comercio al bloque) y Hugo Chávez de Venezuela. Desde Chile, el otro país que integra la zona de libre comercio con el MERCOSUR, viajaron el presidente electo - que asumiría el cargo el día 11 de marzo - Ricardo Lagos y el canciller Juan Gabriel Valdés.

Asimismo, Batlle recibió personalmente los saludos del representante de la corona española, Príncipe de Asturias Felipe de Borbón. Entre otras figuras destacadas de la región cabe mencionar a los ex presidentes argentinos Raúl Alfonsín y Carlos Saúl Menem y brasileño José Sarney.

En cuanto a jefes de organismos internacionales, los más altos funcionarios presentes en las ceremonias de cambio de mando fueron el Secretario General de la OEA César Gaviria y el Presidente del BID Enrique Iglesias.

La nómina de visitantes se completa con los vicepresidentes de Guatemala, Costa Rica, Perú, Panamá, El Salvador, Colombia y República Dominicana, y con otros altos funcionarios gubernamentales de Nicaragua, Portugal, Cuba, China, Italia, Canadá e Irán.

En definitiva, entre jefes de Estado, vicepresidentes, otras altas autoridades y representantes diplomáticos cerca de 70 personalidades están presentes en la asunción de Jorge Batlle Ibáñez como presidente de Uruguay por el período 2000 - 2005.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> El País, 2/3/00. El Observador, 2/3/00. Búsqueda, 2/3/00.-

## IV.2 CONTENIDO DEL DISCURSO DE ASUNCION

Finalmente, Jorge Batlle Ibáñez, en su calidad de flamante Presidente de la República, dirige a la opinión pública el clásico discurso de asunción, durante 41 minutos. La muy ordenada alocución puede analizarse a partir de una división temática que comprende:

1. Descripción del Sistema Internacional y ubicación nacional en la realidad descrita.
2. Descripción del contexto en el que se asume la jefatura de gobierno y las respuestas para superar la situación de crisis.
3. Valoración de los procesos de integración regional.
4. Características actuales del sistema político uruguayo.

### a) Descripción del Sistema Internacional y ubicación nacional

Jorge Batlle Ibáñez comienza su alocución describiendo al **Sistema Internacional**, factor externo por excelencia y variable no afectada por el nuevo presidente en el período de transición. Al respecto Batlle explica que "nuestra civilización" por primera vez se encuentra ante el fenómeno de la globalización e, inmediatamente, traza una rápida evolución sistémica.

En primer término menciona las causas que permitieron que en la segunda mitad del siglo XIX y en los primeros veinte años del siglo XX se llegara a un "mundo abierto, en el cual aun las naciones más débiles, que recién nacían a la vida institucional, pudieron crecer y pudieron desarrollarse". Así, guiados por "pueblos decididos" y "gobiernos ilustres" los países de América, entre ellos Uruguay, "alcanzaron niveles de justicia, de equidad y de desarrollo".

En una segunda instancia, "acontecimientos posteriores desde 1914 a 1945, echaron por tierra aquel sistema económico", situación que sin embargo significó para alguno de nuestros países "un importante aumento de ingresos".

En una tercera instancia, el flamante presidente asegura que "de 1950 a 1989 vivimos la vorágine de la guerra ideológica y política" para recién en la última década asistir a un mundo "lanzado a un nuevo ciclo de apertura y globalización, proceso sostenido y alentado por los formidables cambios científicos y tecnológicos de los que hoy somos testigos".

Batlle, ingresando a respuestas a partir del factor interno referido a las **relaciones económicas**, afirma que en Uruguay, recién a partir de 1985, los gobiernos de Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle toman "conciencia de la necesidad de incorporarnos a esta nueva realidad". El proceso se inicia con la apertura cambiaria en la década del 70 y se alcanza en esta administración con la reforma de la Seguridad Social, el comienzo de la reforma del Estado y el consenso de que el país sólo crece sin inflación, sin déficit fiscal y con estabilidad cambiaria.

En el período que ahora comienza, el mercado europeo no está "abierto a nuestros productos primarios", a pesar de su mejor calidad y precio. También "hacia adentro" se registran cambios considerables, al advertirse "que para integrarse a un mundo

globalizado no se puede estar, al mismo tiempo, abierto hacia afuera y cerrado hacia adentro". Regulaciones, monopolios, oligopolios, trabas en todas sus formas, mercados protegidos son hoy parte del "costo uruguayo", que limitan la capacidad de competir. Por tanto, concluye Jorge Batlle, "los temas de la sociedad uruguaya son ahora las reformas de segunda generación y sus lógicas reingenierías institucionales, tanto en el sector público como en el sector privado".

En el terreno concreto de las respuestas del próximo gobierno a la situación descripta se destacan:

- Reordenar y disminuir gastos innecesarios y redundantes desde el gobierno central.
- Continuar mejorando las empresas públicas en calidad y precio de sus servicios. Estas y las empresas privadas deben establecer sus objetivos en lo regional, buscando asociaciones que, hoy en el mundo, están a la orden del día.
- Desregular todas aquellas actividades del sector privado para impedir "la formación de situaciones monopólicas o de acuerdos de cartelización". Se aspira "a reducir al mínimo posible las trabas administrativas para el ingreso de nuevas empresas a todos los sectores de la vida económica, con excepción de aquellos en los cuales la ley establece limitaciones basadas en razones de interés nacional.
- Impulsar una clara separación entre el "estado-empresario" y el "estado-regulador", poniendo reglas claras para el funcionamiento de los distintos mercados en los que se muevan las empresas públicas, como forma de mejorar sus servicios y la integración con la región a la que estamos definitivamente unidos.

## **b) Descripción del contexto y la respuesta nacional**

El nuevo presidente, seguidamente, describe los efectos negativos sufridos por el país en virtud de la crisis asiática, la suba desmedida de los precios del petróleo, la crisis cambiaria en la región y finalmente una tremenda sequía de primavera. Todo esto produjo pérdida de ingresos para el Estado y disminución general de las actividades económicas. "El gobierno que llega sabe que para mantener la inflación anual en niveles internacionalmente aceptables... es su obligación aplicarse con energía al reordenamiento del gasto público".

Posteriormente, Jorge Batlle Ibáñez repasa la situación de algunos **recursos o capacidades** estatales, aludiendo otro factor interno al que desarrolla a partir de los sectores de la economía nacional. En primer lugar, Batlle reafirma que todo el país, no sólo el gobierno, está comprometido con la producción agropecuaria y su consecuente y necesaria transformación industrial.

La industria nacional que nació amparada por ventajas comparativas - cuando los mercados estaban abiertos - y por el posterior régimen de sustitución de importaciones, ha sufrido por los cambios que se procesan en el mundo, pero "reinvirtiendo y modernizándose ha podido ir superando las dificultades". Hoy día, tanto los sectores patronal como sindical "reclaman por los perjuicios que le generan lo que todos calificamos como el costo uruguayo". Conjuntamente con el Estado deben trabajar en la reinversión para mejorar la productividad, buscando la excelencia y profundizando los procesos de asociación.

Por último, Jorge Batlle afirma que Uruguay, al estilo de las naciones desarrolladas, "se ha transformado en un país de servicios". Desataca como el servicio más importante todo lo concerniente al turismo donde no existen "clientes cautivos" y se compite con el mundo entero. "Nuestro turismo sigue siendo básicamente regional, y es hora de que con imaginación y creatividad" le mostremos Uruguay al mundo.

El discurso de asunción señala que la era industrial ensanchó la brecha con los países poderosos, pero hoy, en la era de la información, ésta desdibuja aquel esquema de ventajas y desventajas. Se hace posible para un país como Uruguay un rápido posicionamiento en varias áreas claves. Así como grandes redes ferroviarias, autopistas, puertos y represas "constituyeron la piedra angular de la sociedad industrial", hoy los sistemas de información son "la infraestructura básica del nuevo tiempo".

### **c) Procesos de integración regional**

Jorge Batlle Ibáñez, ingresando nuevamente en temas referentes a las **relaciones económicas**, califica al Uruguay como "país abierto y de vocación internacional, respetuoso de las leyes y de las libertades" para reafirmar el destino nacional en el Mercado Común del Sur. Aludiendo a la coyuntura y a los desafíos que se avecinan agrega que "no nos molestan las crisis, porque ellas sirven para corregir los errores". El nuevo presidente hace una valoración positiva del MERCOSUR por su avance "en pocos años" y como consecuencia directa propone ampliarlo, como forma de consolidarlo.

Paso seguido, Batlle reafirma su concepción en relación al acuerdo subregional y aboga por un MERCOSUR abierto al mundo, ordenado por una Secretaría Técnica, confirmado en sus instituciones por soluciones arbitrales e incorporando otras naciones de América. Esto último para cumplir la "vocación de unidad heredada de nuestros grandes libertadores" con un mercado formidable desde Alaska hasta Ushuaia. De esta forma el discurso ancla la decisión nacional de impulsar la integración en **factores históricos y culturales**, afectando una nueva variable interna de la clasificación que estamos manejando. Por tanto, el MERCOSUR, para Batlle, además de significar una alianza política y económica debe alcanzar la integración cultural, científica y tecnológica.

### **d) El sistema político uruguayo**

Finalmente, Jorge Batlle describe y alude al factor interno más determinante: el **sistema político y de toma de decisiones**. En primer lugar califica a su gobierno como de unidad surgida a partir de los acuerdos entre partidos políticos y de las disposiciones constitucionales recientemente aprobadas. La unidad no debe limitarse a la gestión, debe extenderse "a todos los distintos sectores de la sociedad, tanto de la sociedad política como de la sociedad civil". En esta sentido, Batlle estampa un compromiso de escuchar, informar, dialogar y sostener sus ideas y puntos de vista "en procura de los entendimientos y los acuerdos que aseguren la armonía de los uruguayos y sellen, para siempre, la paz".

## CONCLUSIONES

Como adelantáramos desde la Introducción, este trabajo refiere a temas sobre la concepción e implementación de la política exterior uruguaya para principios del nuevo siglo, a partir de la convivencia de lógicas procesadas por dirigentes político - partidarias nacionales con lógicas focalizadas en conductas de un futuro jefe de Estado y de gobierno. Cabe, entonces, resaltar los aspectos teóricos y las inspiraciones político - programáticas que sustentan los análisis del período; los factores de la política exterior ponderados por Jorge Batlle Ibáñez en la transición hacia el 1º de marzo, y los aspectos más destacables de su discurso de asunción frente a la Asamblea General del Poder Legislativo.

En relación al **marco teórico y a las propuestas programáticas**, el primer punto a destacar surge de la vinculación entre la breve reseña del marco teórico aplicable a los partidos políticos y las peculiaridades en la conducta del presidente electo. En efecto, dos funciones de la dimensión movilizadora de la opinión pública son significativamente activadas por Jorge Batlle Ibáñez.

1. La articulación del debate de la problemática nacional en la que se involucran los diferentes sectores del Partido Colorado y el Directorio del Partido Nacional.
2. El intento de iniciar su gestión construyendo acuerdos con diferentes sectores de la sociedad civil, con visitas a cámaras empresariales, gremiales sindicales y otros actores sociales, para conocer sus inquietudes.

En segundo lugar, el contexto político partidario en el que le toca asumir la presidencia a Batlle está marcado por una historia de coparticipación entre las dos colectividades tradicionales, con diferentes niveles de compromiso. En este sentido, el resultado electoral adverso recogido por el Partido Nacional advierte a los blancos sobre la necesidad de no desdibujar un perfil diferenciado. A su vez, el Foro Batllista también necesita reafirmar su perfil con vistas a no perder identidad. La coalición y la gobernabilidad están pautadas por el protagonismo que Luis Alberto Lacalle y Julio María Sanguinetti quieran imponer al gobierno; formando con Jorge Batlle un triángulo definitorio. En el polo opositor, el Encuentro Progresista afirma expresamente su intención de no involucrarse con el proyecto blanqui - colorado y tiene como instrumento fundamental la posibilidad de no otorgar los 2/3 necesarios, a nivel parlamentario, para muchas materias con consecuencias en las relaciones exteriores nacionales.

En tercer lugar la propuesta programática colorada afirma una continuidad de "una política exterior de Estado" que involucra a todas las fuerzas políticas. De todas formas el acuerdo se plasma con el Partido Nacional a través del documento "Compromiso de Gobierno" que reafirma las siguientes coincidencias:

- Mejora de la competitividad nacional, revirtiendo el alto costo - país.
- Vigencia del diálogo social involucrando gobierno, empresarios y trabajadores.
- Profesionalización de los cuadros de negociadores en el comercio exterior.
- Profundización de la institucionalidad del MERCOSUR y su apertura a otros países y/o grupos de países.
- Defensa de la producción nacional en los sistemas habilitados, con especial referencia al foro de la OMC.
- Valorización de recursos o capacidades como instrumentos de una política exterior dinámica.

En cuanto a **los factores de la política exterior** afectados por la conducta del presidente electo, en el período de transición, cabe resaltar que el factor externo ponderado por Jorge Batlle Ibáñez, las políticas de poder, trasuntan un regreso a viejos movimientos pendulares, tradicionales en la política exterior uruguaya. Así durante todo el período se intentan acercamientos con Brasil mitigando expresiones hostiles vertidas en la campaña electoral y contradiciendo expresiones que hicieron referencia a una marcada preferencia por Argentina como socio privilegiado. Con Argentina, el énfasis se pone en la integración física, y en particular en el puente Colonia - Buenos Aires. En cuanto al otro socio pequeño del MERCOSUR, Paraguay, los intentos se concentran en recomponer las relaciones bilaterales sin debilitar la defensa del asilo como "política de Estado de antigua tradición".

En relación a los factores internos, el sistema político y de toma de decisiones reafirma la triangulación Batlle - Lacalle - Sanguinetti, a la que hicimos referencia. De igual forma se patentiza el perfil economicista que el nuevo presidente tratará de imprimir al servicio exterior, tanto por las designaciones del período de transición como por su inquietud de capacitar un equipo de negociadores para el comercio exterior.

En tercer lugar, el factor relaciones económicas es abarcado en dos de sus grandes aspectos:

1. En materia de concepciones globales, Batlle defiende la práctica del libre comercio, siendo, cuantitativa y cualitativamente, el tema más recurrente en todo el período estudiado, su oposición al proteccionismo agrícola.
2. En materia de integración, Batlle concibe a un MERCOSUR fortalecido institucionalmente - secretaría técnica, tribunal para solución de controversias, etc. - y abierto a asociaciones con otros países y bloques de países, con especial referencia a una zona de libre comercio para las tres Américas.

En cuarto y último lugar, el presidente pondera los recursos o capacidades estatales con decisión, como herramienta para la maximización de las potencialidades nacionales. En sus acciones se destaca: el apoyo al proyecto del puente Colonia - Buenos Aires; la valoración del sector agropecuario como decisivo en el futuro del país; su "histórica" preocupación personal por el desarrollo científico - tecnológico - proyectando la instalación de un polo tecnológico, la universalización informática en la educación y la aplicación de tecnologías en el sector agropecuario -.

Finalmente, en referencia al **discurso de asunción**, se destaca la descripción inicial del Sistema Internacional, factor no aludido por Jorge Batlle Ibáñez en el período de transición. Su intención es darle respuesta y significado a la globalización y, a partir de ella, fundamentar sus ideas en materia económica.

Así, el factor relaciones económicas es abordado mediante el regreso de su línea argumental de apertura de la economía, conectando el tema con las prácticas europeas - aunque con menor intensidad que durante el período de transición - y con el "costo uruguayo" como enemigo de la competitividad nacional.

Para Batlle, la situación económica que atraviesa Uruguay tiene sus causas en la crisis asiática, la suba desmedida de los precios del petróleo, el desajuste cambiario en la subregión y la sequía de primavera. A esto responde con:

- El compromiso explícito con el agro para su reactivación.

- El impulso al trabajo mancomunando del gobierno con empresarios y trabajadores para reactivar la industria.
- La convicción por el desarrollo del sector servicios, destacando expresamente al turismo.
- La necesidad de desarrollar los sistemas de información, en tanto infraestructura del nuevo tiempo.

Si bien Batlle también reafirma, en este discurso, la vigencia del MERCOSUR a partir de su consolidación institucional y de su apertura hemisférica, esta última la basa en una variable a la que alude por primera vez, los factores históricos y culturales patentizados en las ideas de los grandes libertadores.

Por último, el flamante presidente alude al sistema político y de toma de decisiones, al afirmar que encabeza un gobierno de unidad nacional basado y producto de grandes acuerdos nacionales y de las disposiciones constitucionales vigentes.

Cabe, en el final de este trabajo, reseñar las **reacciones** que recoge la prensa nacional, sobre el discurso de asunción, de acuerdo a los puntos sobresalientes de la actuación de Jorge Batlle Ibáñez, en el período estudiado.

En relación al triángulo de personalidades que definirían el alcance y la mecánica del gobierno de coalición, el presidente saliente, Julio María Sanguinetti, afirma que el mensaje "alienta a pensar que (se) seguirá proyectando al país hacia la modernidad que tanto necesitamos asumir". Por su parte, Luis Alberto Lacalle enfatiza tres aspectos: competitividad, empleo y productividad; agregando que empresarios y trabajadores tendrán que comprender "el bosquejo" que hace Batlle con vistas a iniciar el diálogo social. Asimismo, el máximo dirigente nacionalista advierte que este trabajo del nuevo presidente debe respetar el compromiso escrito entre blancos y colorados, y no basarse en análisis de "temas difusos".

En segundo término, en lo referente a la estrategia de recomposición de relaciones bilaterales, superada las controversias, Fernando Henrique Cardoso valora las apreciaciones de Batlle sobre el proceso de integración subregional, asegurando que "las diferencias de aranceles dentro del MERCOSUR son consecuencia de la crisis económica que ha afectado a nuestros países, (pero) no impedirán una negociación benéfica para Argentina y Brasil, y para todo el bloque". Por su parte el presidente de Paraguay Luis González Macchi reafirma la voluntad inequívoca de los gobiernos de ambos países en normalizar "a la brevedad" las relaciones diplomáticas bilaterales. El jefe de Estado agrega que, además, la asunción de Batlle "servirá para revitalizar al MERCOSUR".

Finalmente, en cuanto a la apertura del MERCOSUR a nuevos socios, el presidente electo de Chile Ricardo Lagos lanza la propuesta de emprender acciones conjuntas en política exterior, argumentando que entre Uruguay y Chile hay una creciente relación de identificación comercial y política. En ese sentido aseguró que hará esfuerzos por integrar su país más estrechamente al MERCOSUR y que trabajará para fortalecer los postulados del acuerdo.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> El País, 2/3/00. El Observador, 2/3/00. Búsqueda, 2/3/00.-

## **BIBLIOGRAFIA**

AGOZINO, Adalberto C.

Ciencia Política y Sociología Electoral. Buenos Aires. Editorial Universidad. 1997.

ARBUIET VIGNALI, Heber.

Lecciones de Derecho Diplomático y Consular Tomo I. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1992.

BIZZOZERO, Lincoln y LUJAN, Carlos.

La Política Exterior del Gobierno de Transición (1985-1989). Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Posgrado. 1992.

BIZZOZERO, Lincoln.

Percepción y Análisis de las Relaciones Internacionales. Montevideo. Editorial Universidad. 1988.

CORREA FREITAS, Ruben.

"Los Partidos Políticos". En La Reforma Constitucional de 1997. Análisis Constitucional y Administrativo. Ruben Correa Freitas y Cristina Vázquez. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1997. p. 71 - 86.

DI TELLA, Torcuato S. y Otros.

Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Montevideo. Puntosur. 1995.

ESCOBAR, Santiago.

"Sistema Político Nacional y Relaciones Internacionales". En Revista Nueva Sociedad. Caracas. Nº 104, Noviembre-Diciembre 1989. p. 162-169.

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson.

Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo Nº 37. 1998.

FERNANDEZ LUZURIAGA, Wilson.

Las Dimensiones Político - Partidarias en las Relaciones Exteriores de Uruguay. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo Nº 45. 1999.

GOLDMAN, Ralph M. y DOUGLAS William A.

"Los Partidos Transnacionales como Educadores Cívicos Multilaterales". En Promoviendo la Democracia. Alternativas y Resultados. Ralph M. Goldman y William A. Douglas. Mexico D.F. Ediciones Prisma. 1991. p. 121 - 144.

LUJAN, Carlos.

La Agenda Internacional en Uruguay: Política Partidaria y Debate Interno. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo Nº 10. 1994.

PEREZ ANTON, Romeo.

"Vacilación ante los Umbrales: Apunta una Política Exterior". En: Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política, Nº 3, Año 1989. p 19 - 34.

PEREZ ANTON, Romeo..

"La Mediación Partidaria en el MERCOSUR. El Caso Uruguayo". En: Comportamiento del Gobierno Uruguayo frente al MERCOSUR. Lincoln Bizzozero, Romeo Pérez Antón, Wilson Fernández Luzuriaga y Ana María Pastorino. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo N° 25. 1996. P 44 - 61.

RUSSEL, Roberto.

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

VACCHINO, Juan Mario (compilador).

La Dimensión Parlamentaria de los Procesos de Integración Regional. Tomo I. Buenos Aires. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración de América Latina. 1990.

VACCHINO, Juan Mario (compilador).

La Dimensión Parlamentaria de los Procesos de Integración Regional. Tomo II. Buenos Aires. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración de América Latina. 1990.

VAN KLAVEREN, Alberto.

"Entendiendo las Políticas Exteriores: Modelo para Armar". En Revista de Estudios Internacionales. Santiago. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. N° 98, Año XXV, Abril-Junio 1992. p. 169 - 216.

## **Documentos**

Compromiso de Gobierno. Texto del Documento Presentado por el Partido Nacional y Aceptado por el Dr. Jorge Batllle. Montevideo. 1999.

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo. Cámara de Senadores. 1997.

Protocolo de Ouro Preto.

En: El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos Jurídico-Institucionales. Jorge Pérez Otermin. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1995. p. 135 - 149.

Por el Uruguay y su Gente. Programa y Principios del Partido Colorado. Montevideo. 1999.

Tratado de Asunción.

En: El Mercado Común del Sur. Desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos Jurídico-Institucionales. Jorge Pérez Otermin. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1995. p. 115 - 123.

## **Otras Fuentes**

Archivo del Material de Prensa "Política Exterior Uruguay". Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales.<sup>1</sup>

Banco de Datos "Comportamiento de los Actores No Gubernamentales frente al MERCOSUR". Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales.<sup>2</sup>

"Texto de la Alocución de Jorge Batlle ante la Asamblea General del Poder Legislativo". Documentos. Radio El Espectador, Uruguay. 3/3/2000.  
<http://www.espectador.com>

"La Gobernabilidad que le Espera a Batlle". Artículo que extracta fragmentos del libro Uruguay después del Balotaje. El Impacto de la Reforma de los periodistas Pedro Cribari, Linng Cardoso, Cecilia Greif, Daniel Vidal y Alejandra Vila. El Observador, 21/12/99.

Berrutti, Sergio.

"La Cultura del Cogobierno". Artículo del diario El País del 27/2/00.

---

<sup>1</sup> Artículos periodísticos citados en notas de pie de página.-

<sup>2</sup> Artículos periodísticos citados en notas de pie de página.-