

**RUPTURA DE CONSENSOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA  
DURANTE EL TORMENTOSO 2002**

**Unidad Multidisciplinaria  
Facultad de Ciencias Sociales  
Serie Documentos de Trabajo N° 62  
Noviembre 2003**

***Wilson Fernández Luzuriaga***

<b>Introducción</b>	01
<b>I. Marco Teórico</b>	03
I.1 Alcance de la Decisión Presidencial en Política Exterior	03
I.2 Órganos de Representación en la Política Exterior	04
1. Concepto	04
2. Jefe de Estado y/o Gobierno	06
3. Ministro de Relaciones Exteriores	06
4. La Intervención Parlamentaria	07
I. 3 La Triangulación Presidente/Canciller/Poder Legislativo en el Derecho Positivo Uruguayo	08
1. El Presidente de la República	10
2. El Ministro de Relaciones Exteriores	11
<b>II. La Inserción Internacional bajo la Crisis Subregional</b>	13
II.1 El Presidente de la República	13
1. Uruguay y el MERCOSUR	13
2. Uruguay y el "Primer Mundo"	15
3. Otras Relaciones Bilaterales y Multilaterales	16
II. 2 El Ministro de Relaciones Exteriores	18
1. MERCOSUR: la Institucionalización frente al Cuestionamiento	18
2. El "Primer Mundo": Reglas Claras para el Comercio Internacional	19
3. Otras Relaciones Bilaterales para la Diversificación de Mercados	20
<b>III. El Equilibrio Regional de Poder con Mercados Deprimidos</b>	23
III.1 El Presidente de la República	23
1. Argentina: el Idilio, la Tormenta y la Reconciliación	23
2. Brasil: Entibiando Relaciones con el Histórico Gran Cliente	25
III.2 El Ministro de Relaciones Exteriores	26
1. Argentina: Apagando el Incendio	26
2. Brasil: Integrando Fronteras	26
<b>IV. Ruptura de Relaciones Diplomáticas con Cuba: ¿Defensa de un Estilo o Quiebre de la Concepción Universalista?</b>	29
IV.1 El Presidente de la República	29
IV.2 El Ministro de Relaciones Exteriores	31

<b>V. La Ecuación Respaldo/Oposición en el Poder Legislativo</b>	35
V.1 Cuba: Polarización Ideológica, Alineaciones Internacionales y Ruptura de Consensos	35
1. Ingreso del Tema en el Ambito Legislativo	35
2. La Inevitable Interpelación	36
V.2 Otras Respuestas Parlamentarias	37
1. Unánime Opción por una Inserción Internacional Vía MERCOSUR	38
2. Incidente Batlle/Duhalde: un Llamado a la Responsabilidad	38
3. Crisis Institucional en Venezuela: Exigiendo el Respeto a la No - Intervención	39
<b>Conclusiones</b>	41
<b>Bibliografía</b>	47

## **INTRODUCCIÓN**

*Este trabajo continúa la línea de investigación del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales (PPIRI), relativa a temas de política exterior uruguaya, que si bien tiene su base en los períodos de gobierno que se suceden a partir del 1º de marzo de 1985, no deja de desarrollar aspectos históricos – y hasta fundacionales– de las relaciones externas del país. En esa dirección, los dos últimos trabajos del autor abordan el diseño que previó Jorge Batlle para la política exterior a desarrollar en su gobierno, en un estudio que abarca desde la campaña electoral de 1999 hasta su asunción como Presidente de la República en Marzo de 2000<sup>1</sup>, así como un marco teórico sobre el significado de una política exterior de Estado que incluye reflexiones sobre su verdadera configuración desde el retorno al Estado de Derecho en 1985, hasta las divergencias por la inserción internacional del Uruguay, verificadas en los años 2000 y 2001<sup>2</sup>.*

*En el año 2002, Uruguay atravesó una crisis económica y financiera sin precedentes en la historia nacional. La política exterior del país, como es lógico suponer, estuvo influida por la crisis, con temas y problemas estrecha o tangencialmente relacionados a ella. Por otra parte, desde el sistema político y medios periodísticos, se acusa al gobierno de haber terminado de quebrar, en el transcurso del año, una política de consenso en relaciones exteriores, instaurada a partir de 1985, acusación que se concreta en Batlle, más allá de acciones parlamentarias dirigidas al Ministro de Relaciones Exteriores Didier Operti.*

*El eje central del estudio está localizado en las acciones del Presidente de la República, principalmente, y del Ministro de Relaciones Exteriores como portavoces del Poder Ejecutivo nacional. La elección de los actores, si bien puede resultar obvia por todo lo antedicho, es fundamentada con un marco teórico previo que versa sobre el peso de la decisión presidencial en la política exterior e incluye elementos que muestran la centralidad de la figura del Jefe de Estado y Gobierno en nuestro sistema político y en nuestras normas constitucionales. Al respecto de normas constitucionales, el análisis muestra el marco institucional en el que el Poder Ejecutivo desarrolla la política exterior, ensayando una serie de reflexiones sobre aspectos introducidos en la reforma de 1997.*

*A partir de una revisión exhaustiva de los hechos acaecidos el año pasado, realizada particularmente desde el Archivo de Material de Prensa "La Política Exterior Uruguaya" que sistematiza el PPIRI desde 1995, se encontraron tres temas esenciales que concentran las ideas centrales del gobierno. Cada tema es presentado a partir de reseñas y comentarios de la acción de Batlle para luego adicionar las reacciones, de respaldo moderado, de Operti, frente al comportamiento presidencial.*

*El primer tema esencial para Batlle resultó la inserción internacional del país, incluyendo: su postura ante el proceso de integración MERCOSUR, la avidez por conseguir mercados para las exportaciones, el intento por convertir al país en un socio privilegiado de Estados Unidos de América e, indirectamente, el cultivo de la imagen de la economía nacional frente a los organismos financieros internacionales. El respaldo de Operti se materializó con una apuesta más firme e institucional de defensa al MERCOSUR que la del presidente, pero con un estricto apego a las posturas de Batlle en cuanto a la denuncia a las prácticas proteccionistas de comercio aplicadas por los países desarrollados y en la necesidad de apertura de mercados para las exportaciones uruguayas.*

*El segundo tema está enmarcado en el clásico equilibrio regional de poder que llevó a Uruguay, desde los albores de su independencia, a manejar en forma equilibrada – y en dos frentes- las relaciones con las "potencias vecinas". El tema se vio ilustrado por un incidente paradigmático con el gobierno argentino, aunque sin consecuencias institucionales, a raíz de declaraciones de Batlle a una agencia estadounidense de noticias, grabadas sin su autorización. El trabajo del canciller se elaboró*

---

<sup>1</sup> El Presidente Electo en la Transición. Variables Afectadas de la Política Exterior.

<sup>2</sup> La Política Exterior de Estado. Aspectos Teóricos para su Comprensión.

*generando puntos de encuentro con Argentina, para despejar los nubarrones del conflicto, y poniendo en marcha políticas de integración en fronteras con Brasil.*

*El tercer tema esencial - aunque en este caso puntual-, significó la ruptura de las relaciones diplomáticas con Cuba. La ruptura, originada en entredichos protagonizados por Batlle, quedó inmersa en un universo en el que se introducen desde motivaciones ideológicas sobre la valoración del régimen liderado por Fidel Castro, hasta sospechas de que las razones de una actitud tan dura, hacían a una alineación política con Estados Unidos, en busca de privilegios comerciales. Operti, en los incidentes, si bien buscó en ciertos momentos la distensión, se mostró como un engranaje del gobierno en el resguardo, tanto de la figura presidencial como del estilo nacional en el relacionamiento diplomático, enfrentando a sectores parlamentarios y remitiéndose a lo que el gobierno consideró el tema de fondo: la postura nacional en el tema de los derechos humanos en la isla. Aquí cabe adelantar, a modo de precisión metodológica, que si bien el trabajo se estructura partiendo de los mensajes del Presidente de la República, las etapas por las que atravesó el conflicto se desarrollan, detalladamente, en el apartado dedicado al Ministro de Relaciones Exteriores, debido a que la Cancillería es la encargada de procesar tanto la moción dedicada a Cuba, en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, como la ruptura de relaciones diplomáticas.*

*En busca de las respuestas a las posturas del Poder Ejecutivo, se describen las reacciones del Poder Legislativo. Cuantitativa y cualitativamente, los mensajes de los legisladores se concentran en el conflicto con Cuba. El episodio constituyó, en realidad, un campo fértil para que desde la oposición al gobierno, se reavivaran debates tales como la inserción internacional del país, priorizando las relaciones bilaterales con Estados Unidos en detrimento del MERCOSUR; la ruptura del consenso en la política exterior, y la alineación política con Estados Unidos, en detrimento del apego tradicional a los grandes principios de Derecho Internacional. El trabajo despliega otros temas que fueron accionados puntual y tímidamente desde las cámaras legislativas. En primer lugar, sin estímulos expresos del Poder Ejecutivo, resulta trascendente una alineación unánime a la inserción internacional vía MERCOSUR como eje de toda la política exterior, en la Cámara de Representantes. En segundo lugar, se describe la reacción de la bancada de diputados del Encuentro Progresista - Frente Amplio en el incidente con el gobierno argentino, interactuando con legisladores del propio grupo político del presidente, el Batllismo - Lista 15. En tercer lugar, y en respuesta a la acción del canciller y no del presidente, se especifican acciones por la crisis institucional en Venezuela, con la observancia al principio de no – intervención.*

*La redacción de los resultados de esta investigación no incluye las reestructuras y restricciones presupuestarias en el Ministerio de Relaciones Exteriores y particularmente en las misiones diplomáticas permanentes y especiales del país, en un intento por alinear al Servicio Exterior en la política de ajustes que alcanzó a todo el aparato estatal. Si bien el tema escapa a los análisis estrictos sobre la política exterior nacional fue activamente abordado por el presidente y el canciller, en un año sitiado por una grave crisis económica y financiera. Esta voluntad del Poder Ejecutivo, liderada por Batlle, fue reforzada por Operti con una determinante acción tendiente al ajuste presupuestal en su cartera, pero defendiendo el rol del diplomático y la necesidad de un presupuesto digno, acorde con la tradición estatal nacional y el objetivo gubernamental de ganar mercados para las exportaciones. Esta corriente de reducción de gastos, frente a un déficit fiscal que complicaba aún más la economía nacional, fue acompañada, apoyada y hasta fiscalizada por el Poder Legislativo, curiosamente mediante un protagonismo de legisladores de la propia coalición de gobierno, especialmente pertenecientes al Partido Nacional.*

**Wilson Fernández Luzuriaga**  
**Noviembre, 2003.**

## I. MARCO TEÓRICO

### I. 1 ALCANCE DE LA DECISIÓN PRESIDENCIAL EN POLÍTICA EXTERIOR

En líneas generales, y en estas reflexiones con una aplicación directa a temas de política exterior, la figura del presidente de un Estado<sup>3</sup> determinado debe ejercer sus funciones transitando entre dos dimensiones bien definidas. La primera a partir de la **identificación simbólica, como representación del Estado y de una sociedad determinada**, afirmación que se hace tanto más visible cuanto menos desarrollada tiene esa sociedad su cultura política. El presidente es el más directo cohesor colectivo que permite a una sociedad concretar su idea de nación en una figura específica, como representante de un legado histórico y tradicional. Por su propia función y sus tareas protocolares está rodeado de las máximas representaciones del poder: bandera, escudo, himno, y normas de ceremonial y protocolo. Adicionalmente, el desarrollo de los regímenes democráticos refuerza su identificación simbólica como representante de la voluntad popular, emblema de las mayorías ciudadanas. La segunda dimensión, estrictamente funcional, se concreta a partir de su rol de **ejecutor, principal y de última instancia, de decisiones**: diseñándolas, implementándolas o aún rechazando iniciativas que otros toman.

La tendencia de que la institucionalidad se confunda con una persona lleva a que al presidente se le exija que, mientras represente una idea de nación como expresión de la unidad de un Estado y apoderado de su historia, administre correctamente las tareas cotidianas de ese Estado. Así, a la vez que reviste el rol de jerarca de miles de funcionarios estatales, debe sujetarse a normas constitucionales, leyes, decretos y resoluciones de la propia estructura. Todo ello dentro de un mandato presidencial de un número determinado de años, a diferencia de un monarca que desarrollaba esa funcionalidad en períodos ilimitados – y hasta vitalicios- de gobierno.

En materia de política exterior, el presidente, al momento de materializar sus decisiones, se ve enfrentado a un duro requerimiento: lograr suficiente nivel de consenso dentro del propio Poder Ejecutivo, en el parlamento y en la opinión pública, sin sacrificar la calidad de la decisión en favor de esa aceptabilidad. La dosis de apoyo necesaria varía según las diferentes acciones presidenciales y la coyuntura histórica. La evaluación presidencial indicará el nivel mínimo de consenso necesario para las diversas ocasiones. Así, en primer lugar, el presidente se puede ver forzado a sacrificar una parte de la calidad de su decisión en favor de un mayor consenso o viceversa, aceptar el riesgo de un bajo nivel de consenso en virtud de una política o acción considerada ventajosa desde el punto de vista del interés nacional.

En segundo lugar, el presidente, en busca de la calidad de la decisión, debe prestar atención a los límites temporales y al uso adecuado de los recursos disponibles. Una decisión no puede prolongarse en el tiempo al punto de reducir las posibilidades de un resultado exitoso. De la misma manera, la decisión no debe consumir una parte desproporcionada de los recursos humanos y materiales disponibles.

En tercer lugar, las decisiones presidenciales, o por lo menos gran parte de ellas, se encuentran institucionalizadas o sea regladas por normas, la mayoría de ellas de carácter constitucional. El funcionamiento de medidas organizativas y de procedimiento apoya la toma de decisiones presidenciales, a la vez que estructuran y disciplinan las elecciones del primer mandatario. Cabe, lateralmente, agregar que el sistema normativo reduce - si bien no elimina- la posibilidad que motivos e intereses personales, del propio presidente, distorsionen la acción presidencial.

---

<sup>3</sup> Con el término "presidente" se alude genéricamente a la figura del Jefe de Estado y/o Gobierno, sin desmedro de precisiones contenidas en el apartado I.2.

Resulta ilustrativo en esta investigación, adicionar cinco tareas presidenciales de procedimiento para la toma de decisiones eficaces:

1. Asegurar la suficiente información y el adecuado análisis destinados a los encargados de trazar políticas.
2. Facilitar la consideración de todos los grandes valores e intereses afectados por el tema en cuestión, examinando los objetivos iniciales establecidos para guiar el desarrollo y la evaluación de las opciones.
3. Asegurar la búsqueda de una gama relativamente amplia de opciones con una evaluación completa de las consecuencias que pueden esperarse de cada una, incluyendo costos, riesgos, beneficios y hasta incertidumbres.
4. Suministrar una evaluación de los problemas que pueden surgir al implementar las opciones.
5. Mantener la suficiente receptividad a las indicaciones sobre un mal funcionamiento de las políticas en curso.<sup>4</sup>

Pero para materializar esas funciones, a su vez, el presidente necesita información y asesoramiento. En líneas generales podemos decir que los esfuerzos para calcular racionalmente una decisión presidencial, en un estudio específico sobre toma de decisiones, deben considerar tres contextos o subsistemas interrelacionados, dentro del sistema de trazado de políticas: el contexto individual del presidente; el contexto del pequeño grupo de relaciones que incluye al presidente y sus más cercanos asesores, y el contexto institucional como procesos organizados y coordinados jerárquicamente que incluyen ministerios y agencias dentro del Poder Ejecutivo y la relación con el parlamento nacional.

En el momento de concretar una decisión en el terreno de la política exterior de alto nivel, el máximo gobernante debe imprimir una perspectiva de interés nacional e imponerla en la actuación de los funcionarios subordinados que son parte del proceso decisional. Por todo esto, la coordinación jerárquica y el control son necesarios tanto para asegurar consistencia y coherencia en la política exterior, como para lograr una efectiva materialización en las etapas de implementación y ejecución de la política presidencial.

## **I. 2 ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR**

### **1. Concepto**

El Estado, entendido desde una concepción amplia, como centro de poder independiente y soberano, necesita de una voluntad que lo interprete y le sirva de expresión hacia el resto de los actores del Sistema Internacional. En esa interacción sistémica, como persona jurídica, se vale de ciertos órganos para materializar esa representación. La estructura estatal, por definición colectiva, se manifiesta a través de personas individuales o de un cuerpo de personas individuales, denominados órganos de expresión de las relaciones internacionales o simplemente órganos de representación.

Como regla general e ineludible, el Derecho Internacional determina o, por lo menos, reconoce formas o modelos generales que cumplen la condición de órganos de representación, así como las formalidades para que sus manifestaciones de voluntad les sean imputables al Estado al que pertenecen. Sin embargo, por estricta y lógica remisión, es el Derecho Interno de cada Estado el que reglamenta, en su ordenamiento jurídico, la naturaleza y características de esos órganos, así como la distribución de competencias. De aquí deriva la doble naturaleza internacional e interna de los mismos.<sup>5</sup> En otras palabras, estos órganos de expresión son elementos integrantes del sujeto de

---

<sup>4</sup> Seleccionadas por Alexander L. George en La Decisión Presidencial en Política Exterior.

<sup>5</sup> Lo mismo puede decirse de los órganos de representación de las Organizaciones Internacionales, cuya regulación será resultante de la carta constitutiva y los reglamentos de cada una de ellas.

Derecho Internacional Estado, pero su condición y funciones son reglamentadas por el Derecho Interno de cada uno, dando lugar al fundamento para que sólo esos ordenamientos jurídicos internos puedan determinar el vínculo orgánico que habilita a ciertas personas a actuar en nombre de un país.

Se parte de la base que para que una manifestación de voluntad del Estado sea considerada válida y jurídica en el escenario internacional, es necesario que sea formulada a través de ciertos funcionarios. La competencia primaria para manifestar la voluntad estatal en el ámbito internacional radica, por regla general, en el Poder Ejecutivo central, poder competente e interlocutor válido para los demás actores del Sistema Internacional.<sup>6</sup> Si bien otros Poderes del Estado, funcionarios y aún particulares pueden, con sus acciones, responsabilizar a su propio Estado, el Derecho Internacional consuetudinario atribuye carácter representativo al Jefe de Estado, representante natural de su país; al Jefe de Gobierno, en la variante de los regímenes parlamentarios, y al Ministro de Relaciones Exteriores, de diferentes denominaciones según los países.

Estas autoridades tienen su "centro de operaciones", dentro de las fronteras nacionales, donde radica el Poder Ejecutivo central, activándose en estos órganos de expresión un desdoblamiento funcional: órganos internos con funciones tanto internas como internacionales. El Estado, actor principal en el Sistema Internacional y en este caso sujeto de Derecho Internacional, a través de esos órganos cumple o incumple las normativas consensuadas por la comunidad internacional y ejercita los derechos que le corresponden. Tal es el caso del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores en el Derecho positivo uruguayo.

Pero la actividad externa de los Estados - desde siempre y mucho más en el actual Sistema Internacional- es de tal intensidad y complejidad que no puede ser completada por estos dos jerarcas. En efecto, existen otros funcionarios a los que se le otorga carácter representativo: agentes diplomáticos acreditados ante otros Estados u organismos internacionales y enviados especiales a quienes se le otorga ese carácter representativo para cumplir una función determinada y temporal en otro Estado o en un organismo internacional. Los funcionarios consulares, si bien no ostentan carácter de representantes del Estado, conforman otra herramienta para la ejecución de la política exterior de una cancillería en funciones de protección de intereses estatales y particulares, promoción de las actividades estatales y de particulares, observación e información. Sin embargo, para afianzar la idea de la centralidad de la decisión del eje presidente - canciller, no puede olvidarse que mientras el primero es jerarca del segundo, este último, además de ejercer tareas diplomáticas intrínsecas a su cargo, es jefe de la diplomacia nacional, acreditada en el extranjero.

Finalmente, cabe preguntarse sobre cuándo los actos del Jefe de Estado o canciller comprometen al Estado y tener en cuenta que los límites constitucionales serán importantes siempre que el Derecho Internacional lo considere así. En otros casos, si estos órganos actúan fuera del mandato de la constitución, podrán ser llamados a responsabilidad ante sus constituyentes, pero en el ámbito internacional ya quedó concretada la responsabilidad del Estado representado. Quien alegue que estos funcionarios, por un acto en el ámbito externo, han obligado a su Estado, deberá probar: la configuración de una obligación en la manifestación; que esa obligación haya emanado en circunstancias establecidas por el Derecho Internacional como comprometedoras del Estado; la existencia de un marco constitucional alterado (caso típico, la no - sujeción a las formalidades para la ratificación de los tratados).

---

<sup>6</sup> En estricta coherencia con estos conceptos, en los Estados de estructura federal, la potestad de representación internacional corresponde al gobierno federal.

## **2. Jefe de Estado y/o Gobierno**

En esta denominación genérica quedan comprendidas diferentes figuras como presidentes de la república o de la nación, primeros ministros, órganos colegiados - en los casos en que la jefatura del Poder Ejecutivo sea ejercida por éstos- o incluso monarcas. La representación nacional puede ser compartida en los ordenamientos jurídico - constitucionales en los que cohabiten un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.

El Estado soberano, persona jurídica conducida por un gobierno, es representado por funcionarios dentro y fuera de sus fronteras, siendo el Jefe de Estado y/o Gobierno la máxima autoridad, tanto en el ámbito espacial nacional como extranjero; por eso en el Derecho Internacional se lo denomina primer representante natural del ámbito estatal. En regímenes parlamentarios donde, en términos generales, el Jefe de Estado no ejerce efectivamente el poder político, asumiendo roles con connotaciones más que nada simbólicas y protocolares, el Jefe de Gobierno es quien determina los lineamientos de la política exterior. Si bien en ningún caso absorbe la totalidad de las atribuciones que posee el Jefe de Estado en el plano internacional, sobre todo en disposiciones sobre ceremonial y protocolo, tiene la mayoría de las potestades e igual carácter representativo.

Las facultades del Jefe de Estado y/o Gobierno, en política exterior, son de tal magnitud que algunas concepciones del Derecho Internacional clásico, le atribuían el "jus representationis omnimoda", esto es poder absoluto y exclusivo para comprometer al Estado con sus manifestaciones de voluntad. Si bien, hoy en día juristas y analistas políticos no admiten esa amplísima facultad ni aún en regímenes de corte netamente presidencialista, la figura sigue siendo, como se viene argumentando, el representante supremo y natural del Estado.

A pesar de la creciente incursión de actores gubernamentales y no gubernamentales en política exterior, a la que no es ajeno Uruguay, resulta claro que la mayor potestad en la materia la ostenta la figura del Jefe de Estado y/o Gobierno. Adicionalmente, ningún análisis sobre su actuación puede ignorar elementos puntuales que deben estudiarse para cada gobernante y para cada circunstancia como: la concepción sobre el rol que concibe cada mandatario; las circunstancias políticas del ejercicio de poder, tanto domésticas como internacionales; el contexto institucional; las tradiciones históricas y culturales, sean éstas personales, sociales o político - partidarias.

## **3. Ministro de Relaciones Exteriores**

En una práctica que se consolida con el surgimiento de los Estados nacionales, los centros de poder estructuran departamentos de exclusiva atención de las relaciones externas. Al frente queda un funcionario que, dependiendo en forma directa del Jefe de Estado y/o Gobierno, colabora en el diseño, implementación y ejecución de la política exterior, siendo además el principal responsable de esa dependencia estatal. En la práctica, esta figura adoptará un buen número de decisiones en materia de política exterior. Por todo esto, el Derecho Internacional le reconoce carácter representativo natural e intrínseco para obligar a su Estado en forma válida y jurídica, siendo el funcionario subordinado inmediato del Jefe de Estado y/o Gobierno.

Las denominaciones de este funcionario varían, siendo las más usuales Ministro de Relaciones Exteriores o de Asuntos Exteriores, adoptadas – en general- en los países latinoamericanos y España. Otras denominaciones: Secretario de Estado en Estados Unidos de América, Cardenal

Secretario de Estado en el Vaticano, Ministro de Negocios Extranjeros en Francia, Jefe del Departamento Político en Suiza, etc.<sup>7</sup>

A su vez, y como lógica consecuencia de la complejidad de las estructuras estatales, esta figura es a la vez jefe de la secretaría de Estado a su cargo y jefe del cuerpo de funcionarios diplomáticos y consulares acreditados en el extranjero. De esta segunda atribución deriva su carácter de nexo entre el Jefe de Estado y/o Gobierno y los funcionarios diplomáticos y consulares que cumplen tareas fuera de fronteras. Asimismo debe asegurar la presencia del Estado interactuando en el Sistema Internacional, estableciendo sus relaciones en forma directa o a través de diplomáticos, cónsules y agentes especiales que le están subordinados.

#### **4. La Intervención Parlamentaria**

El Poder Legislativo es ante todo un ámbito de debate, donde repercuten todos los temas y problemas internacionales atinentes, directa o indirectamente, a un país determinado. Como ámbito de debate, se articula en dos niveles bien diferenciados: las sesiones plenarias de las cámaras y las comisiones específicas de relaciones internacionales. Las primeras constituyen la expresión pública y final de los debates y aprobaciones de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo. Las comisiones son el espacio de confluencia de trabajos sobre cada uno de los tópicos; sus informes finales, remitidos a los plenarios, son la expresión más elaborada de las posiciones de partidos o sectores políticos con representación parlamentaria.

El rol del parlamento en política exterior se dimensiona, fundamentalmente, a partir de las funciones de supervisión, control o fiscalización, de posicionamientos concebidos, implementados y materializados desde el Poder Ejecutivo. En otras palabras, un parlamento no tiene previstas potestades propias y definidas para adoptar decisiones en el terreno de las relaciones exteriores nacionales, debido a que su actuación, en este terreno, es prevista con mucha menos asiduidad que la del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el desafío de cada partido o sector político representado en el Poder Legislativo consiste en maximizar su influencia en el proceso decisorio de la política exterior.

El acotamiento tradicional y formal a favor del Poder Ejecutivo se ve extendido por la generalización y redimensión de temas no tradicionales de política exterior como comercio, tecnología, comunicaciones y medio ambiente, en desmedro de los temas tradicionales como cuestiones territoriales y conflictos bélicos. En efecto, los marcos formales y constitucionales para los tradicionales suelen exigir alguna forma de aprobación o intervención parlamentaria, mientras los no tradicionales están menos reglamentados y, normalmente, se manejan por el Poder Ejecutivo en forma cuasi - discrecional.

De todas formas, las atribuciones parlamentarias tradicionales como habilitar la ratificación de tratados internacionales y, llegado el caso, interpelar a funcionarios al frente de los órganos de representación externa suponen competencias substanciales. La relación entre Poderes procederá con diferentes niveles de conflicto, según contextos temporales y temas en debate, en una interacción significativa para cualquier democracia representativa. Así, es posible comprobar cómo el Poder Legislativo puede modificar la voluntad inicial del Poder Ejecutivo o corregir decisiones finales inspiradas en lineamientos previstos desde la presidencia o la cancillería.

---

<sup>7</sup> Arbuet Vignali, Heber. Lecciones de Derecho Diplomático y Consular Tomo I.

### I. 3 LA TRIANGULACIÓN PRESIDENTE / CANCELLER / PODER LEGISLATIVO EN EL DERECHO POSITIVO URUGUAYO

La evolución constitucional del país muestra que la aprobación de la Constitución de 1967 dejó reestablecida la figura unipersonal del Presidente de la República en la jerarquía máxima del Poder Ejecutivo, a la vez que reforzó sus potestades mediante la implantación de ciertos mecanismos como las leyes de urgente consideración de iniciativa exclusiva. Este Poder Ejecutivo consta de cuatro órganos: el Presidente de la República, los Ministros, el acuerdo Presidente de la República con uno o más Ministros y el Consejo de Ministros.

La comprensión global del sistema establecido la hallamos conjuntando dos artículos de la Sección IX de la Constitución, titulada "Del Poder Ejecutivo". En efecto, el **artículo 149** establece que "El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en esta Sección y demás disposiciones concordantes"; mientras el acápite del **168** versa "Al Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: ...". Lo que se está indicando es que si bien en el seno del Poder Ejecutivo existen cuatro órganos principales, solamente dos de ellos expresan la voluntad de ese Poder del Estado. El presidente y el o los ministros por sí solos no expresan esa voluntad. Las únicas formas válidas de actuación son el acuerdo y el Consejo de Ministros.<sup>8</sup>

Sin embargo, se verifican algunas situaciones en las que el Presidente de la República actúa solo, como el caso paradigmático (y extremo) de disolución de las Cámaras y convocatoria a nuevas elecciones. Pero estos son actos del órgano presidencia y no del Poder Ejecutivo. De la misma manera, un ministro tiene competencias propias materializadas al interior de su cartera, pero ellas tampoco expresan la voluntad del Poder Ejecutivo como tal.

Esa voluntad del Poder Ejecutivo, se manifiesta mediante decretos y resoluciones. Mientras los primeros son de alcance general, las segundas son actos de alcance particular y, como se adelantaba, ambas categorías se expresan mediante el acuerdo o el Consejo de Ministros, en forma indistinta. Sin embargo, el **artículo 160**, en la misma Sección IX, le asigna al Consejo de Ministros "competencia privativa en todos los actos de gobierno y administración que planteen en su seno el Presidente de la República o sus Ministros en temas de sus respectivas carteras". El mismo artículo delimita la integración del Consejo de Ministros "con los titulares de los respectivos Ministerios o quienes hagan sus veces".

El mencionado artículo también asigna competencia privativa a los casos previstos en el artículo **168** numerales 7 sobre declaratoria de urgencia para proyectos de ley o modificaciones de leyes anteriormente dictadas; 19 sobre preparación y presentación de presupuestos ante la Asamblea General; 24 sobre delegación de funciones, y, en lo que concierne a las relaciones exteriores del país, 16 sobre ruptura de relaciones diplomáticas y declaración de guerra, numeral que se detallará en el apartado dedicado al Presidente de la República. Cabe agregar que en otras disposiciones, se establecen distintas atribuciones reservadas al Consejo de Ministros tales como redistribuir competencias entre los distintos ministerios; dictar su reglamento interno; designar directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, así como reemplazarlos en forma interina por miembros de directorios de otros Entes hasta que el Senado se pronuncie sobre la destitución propuesta por el Poder Ejecutivo.

Asimismo y como reafirmación de la estructura colectiva del Poder Ejecutivo, el **artículo 161**, consagra dos posibilidades para la convocatoria del Consejo de Ministros: "el Presidente de la

<sup>8</sup> La Constitución no menciona en ningún momento un órgano llamado "acuerdo", sin embargo la doctrina nacional, consensualmente, le ha dado ese nombre, adjudicándole status de órgano innominado.

República cuando lo juzgue conveniente o cuando lo soliciten uno o varios Ministros para plantear temas de sus respectivas carteras". Una vez concretada la convocatoria, el órgano deberá reunirse "dentro de las veinticuatro horas siguientes o en la fecha que indique la convocatoria".

En cuanto a las relaciones entre Poderes, se estableció la obligatoriedad de la renuncia del ministro o ministros respectivos o del Consejo de Ministros por desaprobación, motivada en actos de administración o de gobierno, de la Asamblea General del Poder Legislativo. Si los votos de desaprobación son inferiores a 2/3 del total de componentes del cuerpo, el presidente puede mantener a los ministros en sus cargos. En caso de que la Asamblea mantenga su voto por un número inferior a los 3/5 de sus integrantes, el presidente queda habilitado, manteniendo al ministro censurado, a disolver las Cámaras y convocar a elecciones legislativas. La nueva Asamblea General, emergente de las urnas, puede mantener o no el voto de desaprobación. Si lo hace por mayoría absoluta del total de sus integrantes, el ministro debe ser sustituido. El Presidente de la República no cae en ninguna circunstancia. Así, la Constitución de 1967 reincorporó elementos de los textos constitucionales de 1934 y 1942, con relación a la necesidad de apoyo parlamentario para los ministros, la censura y la observación presidencial a la censura (artículos **147** y **148** de la Sección VIII, "De las Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo").

El control parlamentario tiene otras manifestaciones como la facultad del Poder Legislativo de hacer comparecer a Sala o a comisiones a los ministros, el nombramiento de comisiones investigadoras y el pedido de informes, pero en estas instancias la figura del Presidente de la República está ausente y por tanto el tema será abordado en el apartado dedicado al Ministro de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, el tercer párrafo del **artículo 174** de la Sección X, "De los Ministros de Estado", expresa que "El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo". Esto indica que el presidente elige libremente a los titulares de las secretarías de Estado. La condición de apoyo parlamentario no lo obliga a asignar las carteras en proporción al número de votos obtenidos por cada partido y/o sector político en el Parlamento. En definitiva, el gabinete puede estar formado por una minoría (o minoría mayor) en la Asamblea General, siempre que la mayoría le otorgue su apoyo.

Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 1997, el párrafo cuarto consagra la acción facultativa del "Presidente de la República (para) requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros". La Asamblea General se pronunciará, sin debate, por el voto de la mayoría absoluta de sus componentes dentro de un plazo máximo de 72 horas, a partir de la recepción de la comunicación del presidente en el ámbito parlamentario. Si la Asamblea no se reuniese o no tomase decisión, se entenderá como otorgado el voto de confianza. De todas formas, como este párrafo del 174 no establece consecuencias ni sanción jurídica, la no - aprobación del voto de confianza al Consejo de Ministros sólo puede repercutir en el terreno político. En suma, el no consagrar el voto de confianza como obligación jurídica, mantiene en manos del presidente la evaluación política del apoyo parlamentario a sus ministros.

Cabe agregar, que en nuestras normas constitucionales, se consagran competencias que son del Presidente de la República como Jefe de Estado, materializadas en actos jurídico - administrativos, que no requieren el acuerdo o el Consejo de Ministros. Entre ellas, se destacan, a los propósitos de este trabajo, la designación y el cese de los ministros de Estado (ya mencionada); la observación del voto de censura y la eventual disolución de las Cámaras y convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias (también mencionada); la facultad de declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario.

En efecto, el **artículo 175** de la Sección X, texto incorporado en 1997, agrega que, "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 174", la declaración de ausencia de apoyo parlamentario de su Consejo de Ministros, faculta al Presidente de la República "a sustituir uno o más Ministros". Este artículo no

agrega ningún elemento determinante con relación al último párrafo del 174 que consagra que "Los Ministros cesarán en sus cargos por resolución del Presidente de la República, sin perjuicio de lo establecido en la Sección VIII", haciendo referencia a las normas constitucionales sobre las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Además, el 175 hace referencia a que el Poder Ejecutivo, ya no el Presidente de la República por sí mismo, mediando la sustitución de uno o más ministros, "podrá sustituir total o parcialmente a los miembros no electivos de los directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, así como, en su caso, a los Directores Generales de estos últimos, no siendo estas sustituciones impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso - Administrativo". Esta disposición está inspirada en una realidad nacional que marca que ningún partido político tiene mayoría parlamentaria y por tanto se necesita acuerdo entre diferentes fuerzas para la designación de los directorios de Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, para los que la Constitución prevé mayorías especiales en el Senado. Si existe un acuerdo político original para la conformación de un gobierno que prevé cohabitación en el Consejo de Ministros y ese acuerdo caduca, el retiro de los ministros faculta al presidente a sustituir los miembros no electivos de los directorios.

La Constitución de 1967 apuntó, sin duda, al fortalecimiento de las competencias del Poder Ejecutivo, motivado, entre otras razones, en mejorar la eficacia en la gestión social y económica. En materia de política exterior cabe destacar el **artículo 6**, de la Sección I titulada "De la Nación y su Soberanía", que, en primera instancia, determina que se proponga "En los tratados internacionales que celebre la República" una cláusula para que "que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes (sean) decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos". En la segunda parte del artículo se establece que "La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos". Ambas disposiciones son de carácter programático, para determinar una conducta gubernamental, y la segunda implica además consecuencias jurídicas con relación a la posición nacional ante los tratados de integración vigentes.

En las Sección II "Derechos, Deberes y Garantías", el **artículo 50** establece la obligación del Estado en la orientación del "comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación", agregando que "La ley promoverá las inversiones destinadas a este fin, y encauzará preferentemente con este destino el ahorro público".

Finalmente, para evitar excesos, en la Sección XI, "De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados", el **artículo 185**, en materia "de convenios entre los Consejos o Directorios con Organismos Internacionales, Instituciones o Gobiernos extranjeros", le otorga la facultad al Poder Ejecutivo de señalar los casos en que requiera "su aprobación previa, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Poder Legislativo, de acuerdo a lo establecido en la Sección V" ("Del Poder Legislativo").

## 1. El Presidente de la República

En Uruguay, el estudio de la política exterior desde la figura del Presidente de la República tiene una esencial explicación: su simultánea condición de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En la historia constitucional uruguaya, el titular del Poder Ejecutivo, aún en sistemas colegialistas, tuvo la representación exterior del Estado. Esto es recogido en la Constitución de 1967 en dos artículos de la Sección IX "Del Poder Ejecutivo".

El **artículo 159** remarca esta concepción en forma inequívoca al señalar que "El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior". Derivado del carácter representativo, al máximo gobernante le compete: designar y destituir personal diplomático y consular; recibir la acreditación de agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de funciones a cónsules extranjeros; decretar la ruptura de relaciones y declarar la guerra; negociar, concluir suscribir y ratificar tratados (**artículo 168 num. 12, 10, 15, 16 y 20**). En definitiva para la normativa nacional, la función exterior del Presidente de la República se aborda, primero desde el carácter representativo y, a partir de éste, desde sus funciones en ese terreno.

En algunos casos, el Derecho Interno acota esas facultades exigiendo la concurrencia de otros órganos para que se perfeccione la decisión. En primer lugar la voluntad del Poder Ejecutivo se completa, como se explicó en el apartado anterior, "con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros" según el propio artículo 168. En segundo lugar muchos de los actos que el Poder Ejecutivo cumple en la materia, requieren la concurrencia o aprobación del Poder Legislativo. Así vemos:

- la obligación de solicitar acuerdo con la Cámara de Senadores o en su receso con la Comisión Permanente para el nombramiento de Jefes de Misión (artículo 168, 12);
- la necesidad de acuerdo con la Cámara de Senadores, o en receso con la Comisión Permanente, para la destitución de funcionarios diplomáticos y consulares "por ineptitud, omisión o delito" (norma de alcance para todo empleado del Estado) o "por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten" (artículo 168, 10);
- el requerimiento de la previa resolución de la Asamblea General para declarar la guerra "si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos" (artículo 168, 16 y **artículo 85,7** de la Sección V "Del Poder Legislativo");
- la previa aprobación del Poder Legislativo para ratificar tratados (artículo 168, 20 y artículo 85, 7).

El numeral 16, comienza otorgándole al Poder Ejecutivo la potestad de "Decretar la ruptura de relaciones", pero en esta hipótesis sin previa resolución de la Asamblea General como en la hipótesis extrema de una declaración de guerra. De igual manera, la potestad de "Recibir Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los Cónsules extranjeros", del numeral 15, tampoco requiere concurrencia del Poder Legislativo.

## **2. El Ministro de Relaciones Exteriores**

En el sistema normativo uruguayo, resultan aplicables a la figura del Ministro de Relaciones Exteriores disposiciones constitucionales que se reseñaron anteriormente. En un elemento de corte parlamentarista de la Constitución de 1967 - ya consagrado desde la Constitución de 1934-, el Presidente de la República perfecciona la voluntad del Poder Ejecutivo en concurrencia "con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros". Por lo tanto, los numerales del artículo **168**, citados anteriormente, comprenden aspectos imputables a las funciones del canciller.

Asimismo, estudiando el régimen constitucional vigente, queda claro que decisiones adoptadas en materia de política exterior pueden derivar en imputaciones sobre la responsabilidad del Ministro de Relaciones Exteriores. Reclamos en temas de responsabilidad política al canciller, tanto por acciones sobre relacionamiento con el exterior como por conducción política y administrativa del ministerio, pueden activarse con procedimientos desde el Poder Legislativo conducentes a la caída del ministro, como se explicitó en párrafos anteriores, a propósito de los artículos **147** y **148**. A esto deben sumársele elementos de contralor como pedidos de informes, llamados a Sala, llamados a comisiones y comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos, contenidos en la Sección VI "De las Sesiones de la Asamblea General. Disposiciones Comunes a Ambas Cámaras. De la Comisión Permanente".

En efecto, el **artículo 118** faculta a todos los legisladores a "pedir a los Ministros de Estado" (entre otras autoridades) los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido". El pedido se tramita por escrito a través del presidente de la Cámara. El **119** faculta a ambas Cámaras "por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes" a llamar a Sala a los ministros, "para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización". A su vez, el **artículo 120** establece que "Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos". Finalmente, el **121** fija la potestad de cualquiera de las Cámaras de "formular declaraciones" para "los casos previstos en los tres artículos anteriores".

Fuera de las normas constitucionales, las funciones clásicas del ministro de Relaciones Exteriores, reguladas por el Derecho Interno de los Estados, por remisión del Derecho Internacional, pueden enumerarse, en un listado no taxativo.<sup>9</sup> A saber:

- Coordinación de todos los resortes del Estado en política exterior, materializada directamente o por sus delegados representantes o subordinados.<sup>10</sup>
- Orientación de la política exterior del Estado, formulada por el Jefe de Estado y/o Gobierno, por la acción ejecutiva del ministerio o por el cuerpo diplomático y consular nacional.
- Ejecución de la política exterior, en coautoría con el Jefe de Estado y/o Gobierno, a través del contacto con el cuerpo diplomático y consular nacional acreditado en el extranjero y con el cuerpo diplomático y consular extranjero acreditado en el país.
- Dirección del ministerio a su cargo que incluye: tramitación general y especial; contacto directo con el Jefe de Estado y/o Gobierno como nexo entre éste y el cuerpo diplomático y consular acreditado en el extranjero; entrevistas con jefes de misión nacionales para recibir información y emitir instrucciones; proposición en nombramientos y ascensos de funcionarios de la cartera.
- Negociación de convenciones, tratados y acuerdos, función primordial que requiere conocimiento directo e indirecto de lo que se negocia, pudiendo delegar funciones por medio de plenipotenciarios.

Estas funciones primordiales requieren tareas conexas, muchas veces imprescindibles para el cumplimiento de las mismas.

- Análisis y estudios de memorias e informes recibidos por las misiones diplomáticas y oficinas consulares nacionales desde el extranjero, y los elaborados por la estructura interna del ministerio de Relaciones Exteriores, preferentemente colocados en un cuadro general sobre el Sistema Internacional y la posición del país en él.
- Informes, con base a los análisis y estudios mencionados, dirigidos a todos los decisores en materia de relaciones exteriores, principalmente al Jefe de Estado y/o Gobierno.
- Transmisión a misiones diplomáticas y oficinas consulares nacionales en el extranjero de instrucciones, memorandos, notas y proyectos para asegurar el cumplimiento de su fin primordial de relacionarse con otros Estados u Organizaciones Internacionales.

---

<sup>9</sup> De la sistematización del autor uruguayo, Alfredo Eisenberg, en Curso de Derecho Diplomático Tomo I.

<sup>10</sup> En Uruguay se verifican superposiciones con otros ministerios, con gobiernos departamentales y con Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

## II. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL BAJO LA CRISIS SUBREGIONAL

### II. 1 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Sin desmedro de análisis posteriores sobre este apartado, cabe hacer un encuadre preliminar del abordaje del tema por parte del titular del gobierno uruguayo. A grandes rasgos, los mensajes presidenciales mostraron oscilaciones importantes en la posición nacional dentro del MERCOSUR, la clara intención de lograr - y prioritariamente- entendimientos comerciales con Estados Unidos, el histórico reclamo de apertura de mercados a la Unión Europea y el empeño por demostrar la sanidad de la economía doméstica a los organismos multilaterales de crédito.

#### 1. Uruguay y el MERCOSUR

El 31 de diciembre de 2001 finalizaba el período en el que Uruguay había desempeñado la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR, dicho ejercicio llegaba a su fin sin grandes avances para la agenda del bloque. El año 2001 había sido marcado a fuego por decisiones unilaterales e inconsultas de Argentina y Brasil, en el medio de una grave crisis económica que afectaba a la región. Pero los últimos días del año mostraban, además, una profunda crisis institucional en Argentina con la dimisión de su presidente constitucional, Fernando de la Rúa, y la confirmación de una debacle financiera que amenazaba a expandirse.

En una conferencia de prensa, concedida en conjunto con el Ministro de Relaciones Exteriores Didier Operti, Jorge Batlle explicó los resultados del encuentro presidencial correspondiente a la XXI Cumbre del MERCOSUR, que culminó el viernes **21 de diciembre de 2001**. Batlle enmarcó su intervención en tres conceptos básicos para el futuro del bloque: mantener "muy firme" la acción conjunta; avanzar en la construcción institucional; profundizar la coordinación de políticas macroeconómicas. En el primer punto, si bien esta cumbre confirma la continuidad de las relaciones bilaterales que el MERCOSUR emprendió con la Unión Europea y Estados Unidos, cabe acotar una situación paradójica en las posiciones del gobierno uruguayo. La crisis argentina y la respectiva ausencia del presidente de ese país llevaron a que se congelaran hasta febrero las resoluciones en temas controversiales. Los países miembros optaron por aprobar, solamente, convenios técnicos y jurídicos sobre los que había acuerdo previo.<sup>11</sup> Esta determinación no permitió a la administración Batlle plantear su intención de negociar acuerdos comerciales en forma individual y no bajo el formato 4+1, vigente desde junio del año 2000.

En vista a la construcción institucional del bloque, el presidente uruguayo opinaba que la creación de la Secretaría Técnica aseguraría "una función medular para el funcionamiento normal (del) MERCOSUR".<sup>12</sup> Por último, en materia de coordinación macroeconómica, Batlle comentó que se encomendó a ministros y técnicos a trabajar con relación a los sucesos en la República Argentina. Al respecto consideró que el momento era crucial para dar "un nuevo impulso" a una coordinación macroeconómica, que calificó de fundamental para consolidar la evolución del bloque subregional.

El **18 de febrero**, luego de cumplir diez días de misión en Washington, Jorge Batlle asiste a una nueva Cumbre de Presidentes en Buenos Aires. La coyuntura mostraba una situación poco

---

<sup>11</sup> La delegación argentina, encabezada por el vicedecano Horacio Chighizola, dudaba de su propia representatividad.

<sup>12</sup> Los presidentes de los cuatro países del MERCOSUR, Bolivia, Chile y el presidente electo de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en calidad de invitado, avanzarían en esta meta, el 6 de diciembre de 2002 en la capital brasileña, en una cumbre marcada por la intención de un refortalecimiento institucional, bajo el incentivo de las posiciones del gobierno que asumiría en Brasilia

alentadora para el gobernante uruguayo. Todo indicaba que el encuentro fue una reunión Eduardo Duhalde – Fernando Henrique Cardoso ampliada, ya que el presidente brasileño - alojado en la propia residencia presidencial de Olivos- inició las conversaciones con su colega argentino la noche antes, en un clima influido por el anuncio del brasileño de coordinar un plan de respaldo financiero internacional a favor de Argentina. En ese contexto, Batlle negó haber sido "interpelado" por sus pares sobre las negociaciones solitarias con Estados Unidos y reivindicó el Tratado 4+1. Los más insistentes pedidos de explicaciones partieron de los periodistas uruguayos, motivados por las fuertes críticas realizadas desde el Encuentro Progresista - Frente Amplio, fuerza política que consideraba demostrada la actitud vacilante del Poder Ejecutivo en política internacional y comercio exterior.

A pocos días de esta reunión cumbre y en una especie de respuesta formulada por los socios menores, el presidente paraguayo Luis González Macchi realizó una visita a su par uruguayo, el **último día de febrero**. En una declaración conjunta ambos presidentes señalaron el interés de promover negociaciones con Estados Unidos para concretar acuerdos de libre comercio, a la vez que expresaron su satisfacción por los avances de la reunión cumbre de Olivos. Jorge Batlle sentencia la necesidad de fortalecer las relaciones bilaterales como "socios más pequeños" y "más débiles" del esquema.

El **primer trimestre del año termina** con lo que serán las expresiones más duras del Presidente de la República con relación al MERCOSUR, en el Aeropuerto Internacional de Carrasco a su llegada de un viaje a Nueva York. Describió una visión de estancamiento comercial del MERCOSUR con la devaluación brasileña de 1999 y la crisis argentina, afirmando: "el país no tiene otra posibilidad de crecer con fuerza que ordenar sus exportaciones fuera del bloque y encontrar otros socios". Como consecuencia califica como imposible la idea esbozada por el gobierno brasileño, la semana anterior, de encaminarse hacia una moneda común, "acordar sobre la moneda significa hacerlo sobre las variables que determinan su valor, porque la moneda no es la causa, es el efecto". Lo determinante para llegar a ese acuerdo es converger en "valores macroeconómicos comunes: endeudamiento, déficit, crédito, tarifas y todo lo demás".

En el contexto de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea - América Latina y el Caribe de Madrid, una conferencia de prensa concedida el **18 de mayo** es el ámbito para que Jorge Batlle despliegue en forma definitiva su postura histórica sobre la inserción vía la subregión. El gobernante se remontó a la campaña electoral cuando "muchas gente se preguntaba... (el motivo) de la insistencia de acuerdos con Estados Unidos, con México y Canadá. Entonces no podíamos decir que la fragilidad económica del Uruguay era tener más del 50% de sus mercados concentrados en Argentina y Brasil, pero después vimos esa incidencia con la crisis". Sostuvo que más allá de mantener relaciones "de todo tipo" con Argentina, Brasil y Paraguay, se debía imitar a Chile, que exhibe negociaciones avanzadas con Estados Unidos y acuerdos con México y la Unión Europea.

Finalmente y después de un largo silencio aparentemente motivado por el incidente diplomático con el gobierno argentino - que se abordará en el Capítulo III- **a mediados de noviembre**, a su regreso de la XII Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno de América Latina, España y Portugal, Bávaro (República Dominicana), Jorge Batlle, al ser consultado sobre la postura de las nuevas autoridades brasileñas para reafirmar el bloque, aseguró que su defensa del MERCOSUR es firme, siempre y cuando tenga como objetivo "integrarse a los mercados del mundo", ya que sino, "su destino es frágil". Batlle define al MERCOSUR como "unidad política", "cultural" e "histórica", "que puede ser una formidable unidad económica" con reglas claras y respetadas por sus socios, e integrada al mundo.

## 2. Uruguay y el “Primer Mundo”

### Estados Unidos

A diferencia de las administraciones anteriores, Jorge Batlle siempre dejó claro que priorizaría los acuerdos con Estados Unidos, variando tendencias de la política exterior uruguaya orientadas hacia la subregión y la Unión Europea. Como antecedentes, cabe recordar que en la Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001, Batlle sorprendió gratamente al presidente de Estados Unidos George W. Bush, al pedir el respaldo de los países americanos para que el mandatario estadounidense obtuviera el fast track, aún en tratamiento en el Congreso. Esto motivó una invitación de Bush a Washington con una agenda que incluía la posibilidad de aumentar ciertos cupos de exportación, un acuerdo bilateral comercial y la marcha del ALCA.<sup>13</sup> En noviembre de ese año, Batlle volvió a Washington para entrevistarse con el vicepresidente Dick Cheney, tratando de enviar un mensaje sobre la necesidad de negociar con bases más concretas. Finalmente, como se reseñará, el presidente uruguayo fue elegido como interlocutor por el gobierno de Estados Unidos en la crisis institucional de Argentina de fines de año, en oportunidad que, conversaciones mediante, los gobernantes acordaron una reunión para el mes de febrero. Con estas perspectivas, el 28 de enero de 2002, en la residencia presidencial de la calle Suárez, se procesó una reunión entre Batlle y el embajador de Estados Unidos en Uruguay, Martín Silverstein, para analizar el encuentro de febrero.

Ya en Washington, el **lunes 11 de febrero**, Jorge Batlle asistió a una entrevista con el jefe de la oficina comercial del gobierno de Bush, Robert Zoellick, para finalmente reunirse el día 15 con Bush. En esas instancias, el gobernante uruguayo se confesó “realista” más que optimista, argumentando que el acuerdo de libre comercio constituía sólo una ambición de mediano plazo y su intención era buscar en forma inmediata ampliación de cupos y baja de aranceles para el ingreso de lácteos, textiles y cerámicas, así como de destrabar obstáculos sanitarios para las exportaciones de carne y cítricos. Los presidentes de Brasil y Chile, Fernando Henrique Cardoso y Ricardo Lago, respectivamente, se comunicaron con Batlle para conocer el curso de las negociaciones. A partir de esto, el presidente uruguayo expresó que “Brasil tiene las mismas necesidades... de buscar nuevos mercados (por eso) apunta a México y a China y me parece muy bien. Nosotros apuntamos a Estados Unidos”.

Después de los dramáticos desajustes económicos y financieros por los que atravesara el país, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Paul O'Neill, visita el Uruguay, el **6 de agosto**, en medio de una gira regional que incluyó Brasil y Argentina. A la asistencia financiera de U\$S 1500 millones recibida días antes, O'Neill agregó un mensaje de confianza reforzado por una llamada telefónica del propio presidente George W. Bush. Al almuerzo en la quinta presidencial concurren el canciller Didier Opertti y el equipo económico de gobierno. Batlle agradeció la ayuda de los organismos multilaterales de crédito, las expresiones de apoyo de la Unión Europea, pero muy especialmente la decisión de Bush de otorgar el préstamo puente. Sin embargo no perdió la oportunidad de reafirmar su línea conductora sobre la inserción internacional con la brújula puesta en el libre comercio y el acceso a los mercados como “factor fundamental para consolidar la libertad y la democracia”. “El día -cuanto más pronto mejor- que desde Alaska hasta Tierra del Fuego tengamos un mercado común, todos seremos más libres, más fuertes, más independientes y más capaces de resolver nuestro destino”.

### Unión Europea

Sobre **mediados de mayo**, el Presidente de la República se presenta en España en la ya mencionada II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea - América Latina y el

<sup>13</sup> Sin embargo, la noticia, en esos mismos días, del rebrote de aftosa en Uruguay quitó el tema de la carne de la agenda.

Caribe, con la presencia de una cincuentena de naciones, activando el otro frente para la inserción internacional con los países desarrollados. Batlle aprovecha el viaje para satisfacer un objetivo primario de su gobierno: atraer inversiones. El día 16, el gobernante mantiene entrevistas con representantes y jefes de: Caixa Galicia, Empresa Nacional de Celulosa, Unión Fenosa, Banco Bilbao Vizcaya, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Consejo de Administración de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo, Telefónica de España, Banco Santander Central Hispano.

En el ámbito intergubernamental, Batlle planteó en reuniones celebradas el 18 de mayo, con el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, el Presidente Pro-Témpore de la Unión Europea y presidente del gobierno español, José María Aznar, y el canciller de España Josep Piqué, la aspiración uruguaya de tener un ingreso al mercado europeo para la carne de alta calidad, de corte Hilton. Los países europeos habían decidido importar, por un año, una cuota extra de diez mil toneladas, contemplando a países con cuota ya asignada, proveedores de la Unión y que enfrenten problemas económicos. Batlle advirtió que no deseaba "una discriminación sin fundamento", y que sólo se beneficiara a Argentina.

En el medio de la crisis financiera, el **24 de junio**, Batlle asistió a la Embajada de España en Uruguay, en el último almuerzo bajo la Presidencia Pro-Témpore de la Unión Europea de ese país. Dirigiéndose a todos los embajadores de la Unión, incluso varios acreditados en Argentina, pidió transmitir a sus gobiernos los esfuerzos que se estaban llevando a cabo para salir de una crisis de causas exógenas, aseverando, una vez más, "sustanciales diferencias" entre la situación nacional y las que enfrentaban Argentina y Brasil. Lo realmente trascendente es que varios embajadores europeos ya adelantaban el apoyo de sus gobiernos en el Directorio del FMI al blindaje de U\$S 1500 millones solicitado por Uruguay.

Las siguientes expresiones significativas, Jorge Batlle las transmite en la XII Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno de América Latina, España y Portugal el **16 de noviembre**, relacionando la deuda externa con las políticas proteccionistas de los países desarrollados. Ilustrando con cifras la situación de Argentina, Brasil y Uruguay, acotó: "Estamos desde hace muchos años no haciendo otra cosa que renegociando la deuda. No le podemos comprar a Europa lo que Europa produce, porque no le podemos vender lo que producimos".

Como agregado que confirma las opciones elegidas por Batlle, cabe afirmar que el año 2002 termina con referencias enmarcadas en la misma lógica. **El 27 de diciembre**, en una rueda de prensa posterior al lanzamiento de un fondo para el fortalecimiento de la actividad lechera, consideró más cercano un acuerdo comercial con el NAFTA que con la Unión Europea. El argumento central es que la Unión totalizará en un mediano plazo, 27 miembros. No hay razón para pensar que Uruguay ocupará "un lugar preferido en ese gran encuentro de naciones europeas" que tiene como apremiante el tema de la emigración desde África.

### **3. Otras Relaciones Bilaterales y Multilaterales**

En el **mes de mayo**, el Presidente de la República Jorge Batlle recibe en visita oficial a su colega de la República de Armenia, Robert Kocharian. La oportunidad es propicia para que Batlle formule un planteo con relación a posibles viajes de armenios exitosos en Uruguay hacia su país natal para divulgar experiencias. Pero, concretamente, la reunión presidencial arrojó la firma de tres documentos sobre protección recíproca de inversiones; cooperación agroindustrial, y en salud pública y ciencias médicas.

A **mediados de octubre**, un comunicado oficial calificaba gestiones comerciales emprendidas en China, con inusual euforia, a partir de acuerdos presidenciales firmados por los presidentes Jiang Zemin y Jorge Batlle, el día 14. Lo sustancial fue la eliminación de trabas a la exportación de cítricos y arroz, además de las futuras importaciones de ajo y frutas chinas; todas las transacciones comerciales en estas áreas se harán bajo un memorando tendiente a la facilitación del comercio de animales y productos de origen vegetal y a la prevención de enfermedades animales infecciosas y parasitarias. Además, el gobierno chino acordó proporcionar a Uruguay una partida de equipo pesado para la construcción vial y la explotación forestal y agrícola. Finalmente, de la reunión emergieron convenios en materia educativa en todos los niveles, incluyendo el aprendizaje del idioma chino en Uruguay y becas para tal fin a dos funcionarios de la Cancillería.

Al día siguiente, tras reunirse con el primer ministro Zhu Rongji y el Presidente de la Asamblea Nacional Popular Li Peng, Batlle volvió a defender el libre comercio, y se reafirmó "partidario de promover el desarrollo del comercio, no de obtener de los países desarrollados ayudas financieras sin retorno". Vinculó "libertades económicas" con "libertades políticas". Ingresando en un plano estrictamente político, en conferencia de prensa, apoyó la soberanía de China sobre Taiwán, rechazando el uso de la fuerza militar para recuperarla; manifestó coincidencias con las aspiraciones chinas de "un mundo multipolar sin potencias hegemónicas" y de unas Naciones Unidas con mayor compromiso para abatir el terrorismo y solucionar conflictos internacionales como los de Medio Oriente e Irak.

#### Presidente en Ejercicio

A **principios de julio**, dentro de un marcado bajo perfil asumido por Jorge Batlle después de la crisis diplomática con Argentina, el Vicepresidente de la República Luis Hierro López será quien encabece una misión oficial a Rusia. El contexto de la visita estaba enmarcado en la reapertura, en mayo, del mercado ruso a las carnes uruguayas y la culminación de un proceso de pago de una deuda rusa de U\$S 20 millones con la entrega de material no bélico para las Fuerzas Armadas y repuestos para la represa hidroeléctrica de Salto Grande. De la visita cabe destacar la firma con el canciller Igor Ivanov de un convenio de cooperación en la lucha contra el tráfico de estupefacientes y la firma de notas reversales que prolongan la vigencia del acuerdo intergubernamental sobre comunicación aérea.

A **fin de julio**, Hierro López, concurre a la Cumbre de Presidentes de América del Sur, en la ciudad ecuatoriana de Guayaquil. En esta oportunidad la ausencia voluntaria del Presidente de la República es explicada a la opinión pública por el propio vicepresidente, quien afirmaba que las dificultades económicas del país y el cambio de Ministro de Economía y Finanzas y de directores del Banco Central hacían considerar a Batlle la conveniencia de permanecer en su oficina. En primer lugar, Hierro López reclamó una actitud vigilante frente a los procesos de inestabilidad económica y social, evitando "populismos" y respondiendo con mayor democratización. En segundo lugar, demandó posiciones comunes frente a organismos internacionales de crédito y calificadoras de riesgo, dentro de un compromiso de control de gastos y solidez monetaria. En tercer lugar, abogó por la promoción de la integración tecnológica y energética y el derrumbe de barreras burocráticas. Por último, exhortó a la cooperación entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, aún cuando el comercio entre los bloques represente sólo el 5% de cada uno.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> La Juventud 19/12/2001, Tiempos del Mundo 27/12/2001, Búsqueda 27/12/2001, El País 27/01/2002, El Observador 29/01/2002, El Observador 13/02/2002, El Observador 15/02/2002, El Observador 19/02/2002, La Juventud 19/02/2002, Ultimas Noticias 01/03/2002, Ultimas Noticias 27/03/2002, Ultimas Noticias 09/04/2002, El Observador 07/05/2002, Ultimas Noticias 17/05/2002, El País 19/05/2002, El Observador 19/05/2002, Ultimas Noticias 20/05/2002, El País 25/06/2002, Búsqueda 27/06/2002, El País 05/07/2002, El País 26/07/2002, El País 27/07/2002, Ultimas Noticias 27/07/2002, El Observador 07/08/2002, La República 16/10/2002, El Observador 16/10/2002, Ultimas Noticias 16/10/2002, El País 17/11/2002, El País 18/11/2002, El País 22/11/2002, El Observador 03/12/2002, El Observador 30/12/2002.

## II. 2 EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

### 1. MERCOSUR: la Institucionalización Frente al Cuestionamiento

Como se tratará de mostrar con los mensajes relevados de la Cancillería, surge como idea básica que el Ministro de Relaciones Exteriores Didier Operti, acompañó las críticas que el Presidente de la República le dedicó al MERCOSUR durante el año. Sin embargo, esas críticas fueron contextualizadas y justificadas en la crisis subregional, a la vez que nunca se abandonó la valoración positiva de los avances institucionales del bloque subregional.

En los **últimos días de diciembre del año 2001**, Didier Operti aseguraba que la decisión uruguaya de negociar, en forma individual acuerdos comerciales sería planteada formalmente en las reuniones de ministros y presidentes del MERCOSUR, los días 20 y 21 en Montevideo, sin que ello significara "sustituir" las conversaciones en marcha junto con los socios del bloque. Pocos días después el ministro fue más explícito en sus apreciaciones afirmando que "en el MERCOSUR (existen) dificultades en cuanto al acceso a los mercados y la aplicación de medidas de tipo no arancelario. Pero el bloque no sólo es una integración económica, también tiene su componente político y eso es lo que hace que se mantenga en pie", definiéndolo como "una grifa que forma parte de una manera de encarar la negociación internacional". Ilustra las dificultades agregando que existen diez temas que han llegado al sistema de solución de controversias, lo que demuestra que si bien "existen conflictos (también) existe un procedimiento para resolverlos". Operti puso énfasis en la carencia de mecanismos de seguimiento macroeconómico y reivindicó el derecho de Uruguay de resarcirse mientras los mismos no se optimicen.

A raíz de afirmaciones, en esta dirección, el **17 de enero**, Didier Operti, junto al Ministro de Economía y Finanzas Alberto Bensión, concurría a la Comisión Permanente del Poder Legislativo. Allí respondería planteos del senador nacionalista Francisco Gallinal sobre "incoherencia(s)" de la Cancillería en su postura frente al MERCOSUR y la inserción comercial, y sobre los gastos de la cartera. El canciller afirmó, en forma inequívoca, que el "esfuerzo estratégico del país debe estar centrado en mantener" el MERCOSUR, reconociendo que se estaba viviendo una pausa, porque algunos de sus acuerdos no se cumplían de la forma convenida. Aventuró que la retracción del mercado regional iba a seguir en aumento, porque lo que se estaba trabajando en la acentuación de plazas como Arabia Saudí, Irán, Túnez, Egipto e India. A la vez sostuvo que se libraría una "pelea importante" para desactivar los mecanismos de subsidios y protecciones de los países en el ámbito de la OMC.

En el contexto de la visita presidencial del presidente paraguayo Luis González Macchi, **a fines de febrero**, los cancilleres de Uruguay y Paraguay, Didier Operti y José Antonio Moreno intercambiaron los instrumentos de ratificación del convenio de asistencia judicial, firmado el 11 de junio de 1996. En alusión al Protocolo de Olivos, Operti explicó que se trata de un Tribunal Permanente con sede en Asunción, de cinco miembros, para la solución de controversias y que se pretende constituya un mecanismo de eficacia no sólo dentro del MERCOSUR, sino para mejorar la imagen externa ante organismos como la Unión Europea. En la misma línea de defensa y consolidación institucional del bloque, el ministro uruguayo calificó a la Secretaría Técnica como "una vieja aspiración nuestra" que se podrá instrumentar en el corto plazo, luego de los avances de la reunión de Olivos. A la vez aseguró que "ya está la voluntad política de darle sede a la Comisión de Comercio del MERCOSUR".

Esa apuesta a la defensa y consolidación institucional es reiterada unos días después, cuando, el **14 el marzo**, se publica en el matutino de prensa El País, un reportaje en el que Operti marca como carencia del MERCOSUR el no haber creado "una estructura fuerte... que pueda incluso marcar pautas y políticas a los Estados socios". Destaca la voluntad de los países que en la crisis, han

seguido convocando los órganos del bloque, profundizando la cooperación judicial en la lucha contra el delito y avanzando en la creación del tribunal arbitral. Lo realmente trascendente es la clarificación que ensaya sobre la inserción internacional del país, mediante "distintos niveles de compromiso". El compromiso en el MERCOSUR es básicamente "institucional con tratados" y una "estructura (para) funcionar dentro de ella". Con Estados Unidos es reflejado en un acuerdo 4+1 para negociar el libre comercio, mientras con la Unión Europea representa un tratado interregional para un espacio integrado. Finalmente, el ALCA significa un mero cronograma de negociación que habrá de culminar en 2005. Concluyó reafirmando que el MERCOSUR "es también un compromiso político" que marca una "voluntad de andar juntos", insistiendo que requiere "acuerdos en política macroeconómica".<sup>15</sup>

## 2. El "Primer Mundo": Reglas Claras para el Comercio Internacional

La conducta del Ministro de Relaciones Exteriores tiende a apuntalar tanto la marcada opción del Presidente de la República hacia el mercado de Estados Unidos como su crítica a la política europea de subsidios a la producción agrícola. Como encuadre general resulta ilustrativo reseñar que, en atención a los crecientes problemas que enfrentaba el sector productivo uruguayo, el Poder Ejecutivo anunciaba, el **30 de enero**, la materialización de un decreto de protección de la producción nacional frente a los bienes importados subsidiados en sus países de origen. La iniciativa incluía la creación de una comisión consultiva para recabar denuncias de los particulares. En caso de comprobarse la protección de origen, por la investigación de los Ministerios de Industria, Energía y Minería, y Ganadería, Agricultura y Pesca, la comisión enviaría la información a una comisión asesora, habilitada para elevar al Poder Ejecutivo una propuesta de protección al sector afectado.

La visión del gobierno sobre la relación con los países desarrollados, oficialmente, es expuesta por Didier Operti en dos discursos. El **19 de marzo**, el canciller marca presencia en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU de Monterrey, México. Para Operti, el problema del desarrollo en los países pobres encontraría solución con la libertad de comercio, el fin de los subsidios en los países industrializados y el acceso a los mercados. Abogó por la revisión de los acuerdos de Bretton Woods, a la vez que apoyó públicamente la iniciativa de la CEPAL de crear una red de financiamiento regional mediante bancos centrales para asistir a países con problemas de endeudamiento.

En **setiembre**, en la Asamblea General de Naciones Unidas, el canciller invitó a los países ricos a evitar "duplicidades" hablando de impulsar el libre comercio y simultáneamente protegiendo mercados "con prácticas discriminatorias". Posteriormente, interpreta la crisis económico - financiera como consecuencia inevitable de "factores externos, regionales y extrarregionales" que encontraron a la economía dependiente del comercio exterior y contagiada por el caos en los sistemas financieros de sus mercados. A esta coyuntura, sumó la paradoja de no poder competir con países que incumplen los compromisos internacionales sobre trabajo infantil, salario mínimo, prestaciones sociales y condiciones de trabajo, arremetiendo contra los países ricos por predicar la observancia de los derechos humanos y comprar bienes producidos a menor costo por estas violaciones. Finalmente, exhortó a "reencontrar el sentido y el verdadero contenido de la cooperación internacional en materia económica", poniendo su esperanza en el sistema de Naciones Unidas.

### Estados Unidos

En los preparativos del viaje oficial de Jorge Batlle, Didier Operti reflexiona sobre el alcance de las relaciones bilaterales, en una extensa entrevista publicada el **4 de febrero** en el matutino de prensa El Observador. Justificó la segunda entrevista Batlle - Bush, en menos de un año, en el objetivo de

<sup>15</sup> Búsqueda 13/12/2001, Ultimas Noticias 20/12/2001, El País 18/01/2002, Ultimas Noticias 01/03/2002, El País 14/03/2002.

"remover los obstáculos al comercio". Para ello "lo importante es que las agencias de la administración estadounidense reciban un claro mensaje político del presidente George Bush". La conveniencia de estrechar vínculos está en lo que representa Uruguay "como buque insignia de los sistemas democráticos". Ya en el regreso de la misión, Operti agregó un nuevo argumento para la negociación bilateral, la inestabilidad del MERCOSUR para acordar una convergencia macroeconómica y el deterioro de acceso a los mercados de Brasil y Argentina. Asimismo interpretó que el compromiso de negociar acuerdos de libre comercio en conjunto, a partir de junio de 2001, perdió peso ante el cúmulo de desviaciones normativas en que incurrieron esos países. También argumentó trabas no arancelarias como las del arroz, las bicicletas o los neumáticos recauchutados.

En concreto, el **11 de abril**, con la presencia de los embajadores estadounidense en el país, Martín Silverstein, y uruguayo en Estados Unidos, Hugo Fernández Faingold, el canciller interino, Guillermo Valles suscribió el acuerdo con la Representante Adjunta de Comercio para el Hemisferio Occidental, Regina Vargo. Allí, se establece una Comisión Conjunta como "foro específico para debates de políticas", encargada de "fortalecer las relaciones de comercio e inversión" y de "elaborar e implementar una agenda de trabajo (en) asuntos de interés común". La Comisión, que se reunirá al menos una vez al año, comenzaría a funcionar en Washington, 60 días después de la rúbrica. La esperanza del gobierno radicaba en que el acuerdo es muy similar al que firmaron Chile y Estados Unidos, y que avanzara hacia una zona de libre comercio. La brújula puesta por el presidente Jorge Batlle, es apuntalada con comentarios de Valles: "Es como si fuéramos una estación con cuatro trenes, la OMC, el ALCA, el 4+1 y ahora Uruguay - Estados Unidos. Cuál va a llegar primero no sabemos, pero medios de transporte no nos faltan".

### Unión Europea

El ministro uruguayo de Relaciones Exteriores, el **25 de abril** durante una visita a Polonia, país candidato a integrarse al bloque del viejo mundo, alinea claramente su discurso al del presidente Batlle, al criticar severamente las subvenciones agrícolas de la Unión Europea, en el marco de la firma de un memorando de acuerdo con su colega Wlodzimierz Cimoszewicz. Aseveró que estas son la causa de la desestabilización económica y social de los países en desarrollo y que llega "incluso a amenazar los fundamentos de la democracia", reivindicando a la OMC como "foro apropiado" para la discusión y solución del tema.

En esa dirección, **a fines de julio**, Didier Operti se reunía con sus pares del MERCOSUR, en Río de Janeiro, para afinar la estrategia de negociación entre bloques con la Unión Europea. Adelantó que insistiría en reglas de comercio, acceso a los mercados y aceleración del calendario de negociaciones, pero reconocía que el contexto era "complicado" porque a los países europeos les preocupaba "la tensión" que se vivía en la región. Posteriormente, la reunión ministerial birregional, el día 24, definía dejar en el marco de la OMC la negociación del sector agrícola. Allí, Europa haría su oferta de apertura del sector y, en función de ésta, el MERCOSUR abriría sus puertas a la producción industrial europea. Operti diagnosticó negociaciones complejas, pero resaltó lo ambicioso del cronograma, al tiempo que reveló que, si bien no figura en el documento final, se manejó fines de 2005 como fecha límite para sellar el acuerdo entre los bloques, igual fecha que la del proceso de creación del ALCA.

### **3. Otras Relaciones Bilaterales para la Diversificación de Mercados**

Siguiendo la línea del presidente Batlle, orientando la política exterior al incremento del flujo comercial, el Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de decenas de tratativas obtuvo resultados concretos y significativos en Irán, en el mes de **marzo**, con la concreción de la venta de 60 mil

toneladas de arroz y de productos laneros, y la formalización de un acuerdo de Protocolo Sanitario con habilitación para el ingreso de carnes uruguayas.

Asimismo, cabe destacar las negociaciones con México para concretar un tratado de libre comercio. En primera instancia, se procesan con reuniones entre Didier Operti y el Secretario de Comercio mexicano Luis Ernesto Derbez en **marzo**, Ciudad de México. En una segunda instancia, en el mes de **diciembre** en Montevideo, las negociaciones técnicas fracasan por el intento de la delegación mexicana de proteger sectores de lácteos, textiles, carnes y calzados.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> El Observador 04/02/2002, El Observador 21/02/2002, El Observador 30/02/2002, Ultimas Noticias 04/03/2002, Ultimas Noticias 07/03/2002, El Observador 13/03/2002, La República 13/03/2002, El Observador 20/03/2002, El Observador 23/03/2002, El País 11/04/02, La República 12/04/02, Ultimas Noticias 12/04/02, El Observador 26/04/2002, El País 23/07/2002, El Observador 24/07/2002, El Observador 14/09/2002, El País 18/09/02, La Juventud 01/10/2002, El Observador 30/12/2002.



### **III. EL EQUILIBRIO REGIONAL DE PODER CON MERCADOS DEPRIMIDOS**

La llamada política de poder es un factor externo de la política exterior que mantiene una orientación racional, estratégica y calculadora, por su tendencia a considerar al Estado como un actor unificado y racional, y por su énfasis en el conflicto internacional. Este enfoque político considera la acción de los otros Estados como el principal factor condicionante de las decisiones locales de la política exterior. Así, se pregona que los países actúen con independencia de las fuerzas sociales y políticas internas en la búsqueda de intereses nacionales tales como protección de integridad territorial y población, desarrollo económico y bienestar de los habitantes, equilibrio regional de poder. Desde estos conceptos, se considera a América Latina escenario típico de competencia regional, donde países como Uruguay son objeto de antagonismos entre Estados mayores (generalmente vecinos) que influyen en el sistema económico y político interno. Sin embargo, los Estados pequeños pueden aprovechar rivalidades entre aquellos para maximizar sus objetivos de política exterior, previniendo amenazas de anexión y obteniendo fuentes de ayuda y/o tratamientos privilegiados.<sup>17</sup>

#### **III. 1 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

La campaña electoral que llevara a Jorge Batlle a la Presidencia de la República estuvo marcada por un claro perfil de preferencia hacia las relaciones regionales con la República Argentina, actitud que moderara en el período de conformación de su gobierno, desde su calidad de presidente electo.<sup>18</sup> El año 2002 llevó a que el gobernante uruguayo tuviera que forzar ciertas definiciones, sobre todo a partir de un duro incidente con el gobierno argentino. En líneas generales, se puede afirmar que ambos países, en su condición de mercados privilegiados de las exportaciones uruguayas, fueron clientes restrictivos durante el año y llevaron a Batlle a reafirmar su postura de una inserción internacional amplia y diversificada.

##### **1. Argentina: el Idilio, la Tormenta y la Reconciliación**

En los últimos días del 2001, la crisis institucional en Argentina seguía acaparando la atención tanto de autoridades como del sistema político uruguayo. El gobierno reaccionaba con cautela y expectativa ante la asunción de Adolfo Rodríguez Saá como presidente constitucional. Jorge Batlle anunció el día **23 de diciembre**, que el 27 se reuniría con el nuevo mandatario argentino como portador de "un mensaje personal del FMI" sobre "la disposición de la institución a trabajar junto con las nuevas autoridades". En efecto, el director Horst Koehler le había pedido, dos días antes, que desde su calidad de Presidente Pro-Témpore del MERCOSUR comunicara esa postura. Batlle sobre el tema se confesaba "absolutamente convencido" de que el gobierno organizaría la reestructura de la deuda y a la vez satisfecho "por los caminos institucionales que Argentina ha adoptado con serenidad".

Un mes después, los avatares de la crisis institucional, hacían que Batlle tuviera que interactuar con otro nuevo presidente: Eduardo Duhalde, quien solicitó a Batlle una reunión para la mañana del **29 de enero**. Anteriormente el presidente uruguayo había transmitido a su colega estadounidense George Bush su apoyo al nuevo ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov. Sin embargo, Batlle, comenzó a mostrar una actitud "poco optimista" sobre las relaciones bilaterales, en una reunión con una delegación del Partido Nacional, el 25 de enero. Su preocupación estaba centrada en la virtual paralización de las exportaciones y la falta de pago de los importadores argentinos tras la instalación

<sup>17</sup> Van Klaveren, Alberto. "Entendiendo las Políticas Exteriores: un Modelo para Armar".

<sup>18</sup> Fernández Luzuriaga, Wilson. El Presidente Electo en la Transición. Variables Afectadas de la Política Exterior.

del "corralito" financiero, dejando en claro que sus esperanzas estaban puestas en la futura entrevista con Bush. Un día después, en una rueda de prensa en Maldonado, estimó que el sistema cambiario argentino no permitía concretar negocios a exportadores e importadores nacionales.<sup>19</sup>

Batlle, al salir de la reunión con Duhalde, expresó que Uruguay sentía la necesidad, compartida en el MERCOSUR, de apoyar a Argentina, sobre todo ahora que los organismos internacionales comienzan el diálogo que nunca debió haberse interrumpido. La reunión dio incluso oportunidad para que el presidente uruguayo hiciera algún planteo puntual como potenciar el funcionamiento de la represa hidroeléctrica de Salto Grande y concretar la construcción del puente Salto - Concordia. A pesar de estas expresiones, el papel de nexo del gobierno uruguayo parecía definitivamente abandonado, cuando se expresaba la necesidad de "despegarse" de Argentina, intención que incluye, además del intento por acceder a nuevos mercados, la aplicación de una serie de medidas para proteger la producción nacional de la competencia de ese vecino país.<sup>20</sup>

El **3 de junio** marcaría para el Uruguay el incidente político-diplomático más traumático y llamativo desde su reinstitucionalización en 1985, si bien no tendría consecuencias institucionales. A primera hora de la tarde, la agencia de noticias financieras Bloomberg dio a conocer declaraciones del Presidente de la República Jorge Batlle. El día 30 de mayo, dos periodistas realizaron sendas entrevistas de ocho minutos de duración cada una, en español e inglés. Batlle realizó comentarios en el tiempo que medió entre las notas, mientras era grabado por una cámara digital. Las contundentes declaraciones y gestos dejaban en evidencia que sus expresiones fueron grabadas sin conocimiento.

En ese tramo de las declaraciones, Batlle calificó a los políticos de Argentina como "una manga de ladrones del primero al último", agregando una serie de expresiones tendientes a recalcar el "volumen y magnitud" de la corrupción imperante en ese país. Aseguró que no hay culpables exógenos en la crisis y que los argentinos "se tienen que ayudar a sí mismos (porque) el idioma que hablan no existe más en el mundo". Luego arremetería puntualmente contra Eduardo Duhalde, aseverando que no le podía plantear nada, porque "no tiene fuerza política, no tiene respaldo, no sabe a dónde va". Según la versión escrita difundida por Bloomberg, Batlle agregó "¿Cómo voy a molestar a un ciudadano que llegó por casualidad y que se va, no se sabe (cuando)?", asegurando que Carlos Saúl Menem volvería a ser presidente de esa Nación.

Estas expresiones fueron tema del día en la Casa Rosada, sede del Poder Ejecutivo argentino. Duhalde lo analizó con asesores, con el embajador uruguayo en Buenos Aires Alberto Volonté, convocado a su despacho,<sup>21</sup> y, telefónicamente, con el embajador argentino en Montevideo, Hernán Patiño Mayer, quien a su vez realizó gestiones ante el gobierno uruguayo. Finalmente, los presidentes acordaron la visita del mandatario uruguayo para el mediodía siguiente. El vocero del presidente argentino, Eduardo Amadeo, dijo que Duhalde recibió con pena y preocupación las declaraciones, pero escuchadas las explicaciones de Batlle, había dado por superado el tema. Sin embargo, la distensión del gobierno no era compartida por legisladores de las fuerzas políticas mayoritarias - Partido Justicialista y Unión Cívica Radical- que criticaban con dureza a Batlle, mientras todas las bancadas en el Congreso solicitaban una copia del video con sus declaraciones.<sup>22</sup>

A última hora, Jorge Batlle convocó a conferencia de prensa, en el Edificio Libertad. La explicación central se basó en que la agencia había recogido una "conversación particular" y que fue utilizada

<sup>19</sup> La Unión de Exportadores del Uruguay estimaba que desde diciembre, la deuda argentina por importaciones de Uruguay oscilaba entre U\$S 40 y 50 millones.

<sup>20</sup> El término "despegarse" fue utilizado por el Ministro de Economía y Finanzas, Alberto Bensiñón, ante la Comisión Permanente del Poder Legislativo, ya el jueves 17 de enero, cuando afirmó que el país no era una provincia argentina "en materia económica, ni mucho menos en materia cambiaria".

<sup>21</sup> Trascendió que Duhalde le aseveró a Volonté que de las expresiones vertidas se debía "hacer cargo Batlle lo más rápido posible".

<sup>22</sup> Los cancilleres de ambos países, Carlos Ruckauff y Didier Operti, participaban de una reunión sobre terrorismo en el marco de la Asamblea General de la OEA.

para "hacerle daño al presidente Duhalde, para hacerle daño a Uruguay, para hacerle daño a las relaciones entre países hermanos". Emocionado, se confesó ligado a Argentina por historia y lazos familiares (tierra del exilio de su padre como expresidente y de nacimiento de su madre y su primera esposa), y aseguró sentir dolor por la situación de ese país, agregando que "le consta al pueblo y al gobierno argentinos los esfuerzos del gobierno y del pueblo de Uruguay para defender a esa Nación". El gobernante finalizó esta conferencia reafirmando su intención de seguir trabajando junto a los "buenos argentinos", ubicando entre ellos al presidente Duhalde.

Pero la difusión de sus expresiones, sólo le dejaron al presidente uruguayo un camino: las públicas excusas. Al otro día, en Olivos, Batlle comenzó diciendo que "es propio de los seres humanos equivocarnos y... con dignidad... reconocerlo y disculparnos...". Posteriormente, relató lo que califica de "lazos de sangre muy profundos" con Argentina. Paso seguido, alegó que los periodistas lo sacaron "de las casillas", cuando "recién salíamos de una crisis, de una presión de cinco meses continuados, en donde Uruguay estuvo realmente al borde de una situación insalvable". Eduardo Duhalde destacó la hidalguía de Batlle, luego de haber pronunciado palabras que "mortificaron" a todos los argentinos; agregó que la historia recogería el episodio como una simple anécdota y dio por terminado el incidente.

## 2. Brasil: Entibiando Relaciones con el Histórico Gran Cliente

Los **primeros días de abril**, el Presidente de la República, Jorge Batlle, fue recibido en el Palacio de Planalto (sede del gobierno de Brasil) por su par Fernando Henrique Cardoso, para analizar los alcances de la crisis argentina y sus efectos en el MERCOSUR. A pesar de que las exportaciones a Brasil, principal mercado uruguayo, registraban una sostenida tendencia a la baja, Batlle, en una conferencia de prensa posterior al encuentro con Cardoso, aseguró que no venía a solicitar ningún tipo de flexibilización, sino a describir "la realidad".

El gobernante uruguayo enfatizó que el país en los últimos tiempos había perdido casi el 50% de sus exportaciones a Brasil y por lo menos el 70% a Argentina. Sin embargo, aclaró que no creía que el bloque no funcionara y abogaba por "pensarlo de nuevo", admitiendo que "fuimos a un mercado común y a una unión aduanera sin haber acordado medidas macroeconómicas comunes". En cuanto a las relaciones externas del bloque, manifestó: "siempre he sido partidario de la negociación '4+1' con Estados Unidos, pero como no veo ninguna negociación colectiva, necesito reflotar la negociación bilateral y tengo que hacerlo rápido", justificando su viaje al país del norte.

Tal como lo había adelantado, en ocasión de la visita del Secretario del Tesoro de Estados Unidos Paul O'Neill a la región, Fernando Henrique Cardoso llega a Uruguay, el **21 de agosto**, como símbolo de apoyo a la crisis nacional. El gobernante brasileño, en un almuerzo organizado por la Asociación de Dirigentes de Marketing, afirmó que el MERCOSUR ya no es una obra de gabinetes, alentando la formación de cadenas productivas y exportadoras. Destacando la conducta colectiva de instituciones y ahorristas uruguayos, Cardoso atacó a las agencias de evaluación de riesgo por incentivar lo que calificó de ficciones financieras. Esa noche, durante una conferencia de prensa conjunta en el Edificio Libertad, Jorge Batlle coincidió en la crítica a las agencias de evaluación de riesgo, "nuevas especies del mundo financiero y animal". Seguidamente, consideró auspiciosos los procesos electorales de Brasil y Argentina, a pesar que se estén "pasando dificultades".

Con relación a resultados concretos de la cumbre binacional, los presidentes firmaron tres acuerdos: el primero sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los habitantes de la frontera, el segundo sobre cooperación técnica, y el tercero sobre cooperación entre academias diplomáticas.<sup>23</sup>

### III. 2 EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

#### 1. Argentina: Apagando el Incendio

Si bien, después de lo reseñado en los mensajes presidenciales, parece innecesario aclarar la responsabilidad exclusiva de Jorge Batlle en el incidente diplomático del 3 de junio, esta investigación muestra ciertas reacciones de la Cancillería tendientes a normalizar la situación. Así, el **4 de junio**, Uruguay presentaba, en el seno de la OEA, una declaración en la que defendió la soberanía argentina sobre las Islas del Atlántico Sur, reclamando negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña, a fin de solucionar el diferendo pacíficamente. En la misma reunión de Barbados, el canciller argentino, Carlos Ruckauf, se encargaba de resaltar la actitud uruguaya. La iniciativa fue aprobada por unanimidad y aclamación, y se adelantó la intención de presentarla ante al ONU, el día 18 de junio. Didier Operti, desde Barbados, descartó que la postura uruguaya obedeciera a una situación "causa-efecto". Argumentaba que esa moción era una constante en la OEA desde abril de 1982 y siempre había sido acompañada por los "países hermanos", agregando que incluso en los últimos años, la presentación se materializó a través de los países del MERCOSUR.

Desde el Servicio Exterior, se seguiría esta misma dirección. El Embajador Permanente de Uruguay ante Naciones Unidas, Felipe Paolillo, **en el mismo mes de junio**, realizaba un discurso ante su Asamblea General, en defensa de la soberanía argentina sobre las islas. Como consecuencia, el embajador británico en Uruguay, John Everard, hizo un planteo a Didier Operti sobre el tenor del mismo, no sobre el contenido. Se aseguraba que Operti, si bien al estudiar la alocución, calificó los términos como eminentemente jurídicos, reconoció en el mismo un tono muy enfático. El 28 de junio, en una reunión entre el diplomático británico y el canciller se daba por superado el episodio.

#### 2. Brasil: Integrando Fronteras

El **26 de abril** se da el puntapié inicial para hacer realidad una antigua meta de la política exterior uruguaya, sobre todo desde 1995, cuando la segunda administración de Julio María Sanguinetti confiara el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores a Alvaro Ramos: basamentar la integración en una plataforma de políticas de frontera.<sup>24</sup> La Primera Reunión Uruguayo - Brasileña sobre una Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, se realizó en la sede de la Cancillería uruguaya con la presencia del titular interino, el subsecretario Guillermo Valles, el Director de Asuntos Políticos Alvaro Moerzinger y de una delegación visitante encabezada por el embajador Gilbert Vergne Saboia.

Se conformaron grupos de trabajo en diferentes áreas, marcando rumbos futuros. En salud, se acordó el desarrollo de acciones conjuntas en prevención y erradicación de enfermedades como chagas, dengue, SIDA e hidatidosis; la vigilancia epidemiológica; la creación de sistemas de información

---

<sup>23</sup> Búsqueda 27/12/2001, El País 27/01/2002, El Observador 29/01/2002, Diario Cambio de Salto 30/01/2002, Ultimas Noticias 03/04/2002 El Observador 04/06/2002, El Observador 05/06/2002, El Observador 05/06/2002, La República 22/08/2002, El País 22/08/2002, Búsqueda 12/09/2002.

<sup>24</sup> Una investigación de la Facultad de Ciencias Sociales muestra como, en sus primeros cien días de gestión, Ramos estableció como principio de trabajo que una buena política de integración comienza con buenas políticas de fronteras. Wilson Fernández Luzuriaga en Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración.

comunes; la prestación de servicios relacionados con la circulación de ambulancias; la cobertura legal del ejercicio de la medicina; la prestación de seguros. En el área policial y judicial los temas abordados fueron seguridad pública; droga; terrorismo; contrabando; tráfico de vehículos; prostitución infantil; potenciación de comunicaciones entre agentes judiciales. En educación las delegaciones acordaron trabajar en la estimulación de formación profesional en la frontera, y en reválidas y títulos docentes. En el área ambiental, los participantes señalaron la prioridad que representa para ambas autoridades, la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos de las cuencas del Río Uruguay, Río Cuareim, Laguna Merín y Arroyo Chuy.

En materia directa de desarrollo, ya no de mera cooperación, se convino solicitar asistencia técnica a diversos organismos, como el BID, para obtener fondos no reembolsables destinados a estudios sobre diagnóstico de oportunidades en diversas áreas como pecuaria, forestal, energética y del aprovechamiento de la Laguna Merín. La delegación brasileña anunció que se solicitó al Congreso la aprobación del acuerdo para la construcción de un nuevo puente sobre el Río Yaguarón, acuerdo ya aprobado por el legislativo uruguayo.

Como símbolo de la importancia asignada a este foro de trabajo se creó un portal único de fronteras en las páginas web de las respectivas cancillerías. Las expectativas de ambas delegaciones estaban puestas en la inminente firma de un proyecto de acuerdo sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Naturales Fronterizos Uruguayos y Brasileños; el acuerdo, como se reseñara en este mismo Capítulo, fue firmado por los presidentes de ambos países, a fines de agosto en Montevideo.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> El País 27/04/02, La República 27/04/02, Últimas Noticias 05/06/02, El País 27/06/02, El País 29/06/02.



## IV. RUPTURA DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON CUBA: ¿DEFENSA DE UN ESTILO O QUIEBRE DE LA CONCEPCIÓN UNIVERSALISTA?

### IV.1 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El año 2002 fue testigo de un conflicto diplomático, infrecuente en forma y fondo en la vida nacional, que culminaría con la ruptura de relaciones con la República de Cuba. Todo el incidente resultó un campo de fricciones al interior del sistema político nacional, donde se hicieron presentes, en diferentes instancias, valoraciones sobre el régimen impuesto, desde el 1º de enero de 1959, por Fidel Castro en la isla.

La historia reciente indicaba que, en el año 2001, Uruguay había condenado la violación de los derechos humanos en Cuba en Naciones Unidas, al tiempo que rechazaba el embargo estadounidense y las sanciones económicas unilaterales. Sumado a esto, el Presidente de la República Jorge Batlle había recibido una carta del senador Jesse Helms (copatrocinante de la ley Helms - Burton que profundiza el bloqueo) solicitándole un liderazgo continental en una campaña a favor del pueblo cubano y en contra del régimen. El 6 de **febrero** de 2002, el presidente le respondió que su gobierno compartía la necesidad de un cambio pacífico en la isla "fiel a su tradición de país que defiende y practica una política de respeto por las libertades públicas", en una misiva donde también quedó en claro el rechazo al bloqueo.

El 10 de febrero, cuando el nuevo embajador cubano Joaquín Álvarez Portella hacía entrega de cartas credenciales, el clima bilateral no auguraba el conflicto. Allí, Batlle ratificaba que su gobierno tenía intención de rechazar nuevamente el bloqueo económico de Estados Unidos, aunque no adelantaba la postura sobre la situación de los derechos humanos. La reunión marcó otras coincidencias como: asegurar la cooperación y el apoyo mutuo en organismos internacionales; trabajar en la postura de América Latina para la próxima reunión con la Unión Europea; estrechar vínculos comerciales. En la reunión no faltó el agradecimiento del gobierno por la intención cubana de donar las partidas de vacunas contra la meningitis B, donación que el país no aceptaba y descontaría de la deuda de U\$S 34 millones.

Los primeros entredichos comienzan cuando, Batlle comentando el discurso de Castro en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU de Monterrey del **18 al 22 de marzo**, manifestó que el mandatario cubano "hace 44 años que mantiene las mismas teorías económicas con las que, notoriamente, a Cuba le va horrible". Pocos días después, adelantaba que Uruguay mantendría la postura asumida el año anterior, en Naciones Unidas, condenando la violación de los derechos humanos. Argumentaba la inexistencia de "un sistema democrático abierto en Cuba" y de nuevas razones "para cambiar de manera de pensar".

Las relaciones diplomáticas con el gobierno cubano se constituyeron **en el mes de abril**, en el tema político por excelencia. El Ministro de Relaciones Exteriores, Didier Operti decidió, en la segunda semana del mes, remover a la funcionaria Silvia Izquierdo, encargada del Departamento de Derechos Humanos (dependiente de la Dirección General para Asuntos Políticos) de esa cartera, por la filtración de un documento de carácter técnico de la Cancillería, en un incidente que se abordará en este mismo Capítulo. La "movida" había sido precedida de la presencia de Operti, el día 4, en la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, donde su presidente, el legislador del Encuentro Progresista - Frente Amplio Reinaldo Gargano, cuestionó al canciller sobre los informes técnicos y la posición a asumir por el gobierno uruguayo. Simultáneamente, el gobierno comenzó a tomar conciencia de que se estaba frente al conflicto diplomático más trascendente de los últimos años, cuando el canciller cubano Felipe Pérez Roque acusó a Uruguay de "genuflexo y servil" por "canjear su voto en la ONU por carne".

Mientras Opertti analizó la situación, el día 8, con el embajador uruguayo en Cuba, Enrique Estrázulas, y acordó darle al gobierno cubano un período de entre 48 y 72 horas para rectificarse, Batlle se refirió a un estado de "nervio creciente" del gobierno cubano. Historiando las confrontaciones recientes con los gobiernos de El Salvador, España y Argentina, agregó "ahora es con respecto a nosotros. El primer ataque fue (con) la primera entrega de la vacuna contra la meningitis. El segundo cuando nos acusaron de irnos a negociar con Estados Unidos y abandonar el MERCOSUR". Afirmó estar de acuerdo con expresiones del senador colorado Pablo Millor en el sentido que Cuba estuvo 25 años protestando para levantar el bloqueo y negociar con Estados Unidos y ahora agravian a Uruguay por pretender lo mismo. Finalmente, adelantó que no se aceptarían las vacunas cubanas como donación, "su costo será bajado de la deuda... que nunca hemos reclamado y que, además, ni siquiera tiene interés".<sup>26</sup>

En esos días cobraba fuerza la posibilidad de que Uruguay presentara ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas la moción instando al gobierno de Cuba a permitir el ingreso de observadores. Batlle había aprobado un texto elaborado por Opertti, que estaba siendo sometido a consulta en la región, más moderado que el presentado años anteriores por la República Checa, sin expresiones de condena. El presidente uruguayo consideró un hecho "natural" y "justo" la habilitación a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU; "nadie se puede agraviar (por) un informe sobre los derechos de su país, si se tiene confianza en que los respeta". El día 8 a la partida de Batlle hacia Costa Rica para asistir a la XVI Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado del Grupo de Río, el gobierno anunció que allí, Opertti haría las consultas pertinentes. Al otro día, el senador del Partido Nacional Guillermo García Costa y el diputado del Partido Colorado Daniel García Pintos buscaban pronunciamientos de sus Cámaras, condenando las expresiones del canciller cubano y "oficializando" un conflicto ya instalado en el sistema político.

Uruguay encabezó en la Cumbre, el movimiento para aprobar la resolución. El proyecto patrocinado reconoce los "esfuerzos cubanos" en materia de "derechos sociales de la población, pese a un entorno internacional adverso" - en alusión al bloqueo estadounidense- e insta al gobierno de La Habana a avanzar en el reconocimiento de los derechos humanos, civiles y políticos. El proyecto de resolución fue apoyado por Argentina, Canadá, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú, no así por Brasil, Chile y México.

Mientras desde esferas gubernamentales se consideraba que, en las últimas semanas, el presidente cubano había proferido una larga serie de agravios contra su par uruguayo, en la noche del 22 de abril se produjeron los calificativos detonantes, cuando Fidel Castro dijo que Batlle era un "trasnochado y abyecto Judas" por haber impulsado la moción aprobada en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Finalmente, el martes 23 de abril, se produce la ruptura de relaciones diplomáticas. Batlle señalaba a las autoridades cubanas como autoras de "presiones que han ido subiendo de tono" hasta la pérdida del "respeto". Agregó que "no tendría sentido" formar parte de una organización del alcance de Naciones Unidas y avalar la prohibición del ingreso a su Alto Comisionado, postura respaldada por 35 países "que copatrocinaron la moción de Uruguay", entre ellos los europeos, salvo Rusia. Por último, confirmó que la situación de no relacionamiento "se mantendrá hasta tanto se advierta por parte de quien corresponda que lo que Uruguay quiere es que el pueblo cubano tenga más libertad". Simultáneamente, el gobierno cubano acusaba a jefes uruguayos de negligencia al no realizar a tiempo una vacunación masiva contra la meningitis con el fármaco cubano. El presidente uruguayo, el mismo 23 al inaugurar una sala pediátrica en el Hospital Pereira Rossell, calificó esas expresiones como "irracionales" y no derivadas de una "reflexión seria".

---

<sup>26</sup> La partida de vacunas totalizaba 800 mil dosis a un precio de U\$S 5 millones.

Cuatro días después, Jorge Batlle anunciaba, en una visita al predio de la Rural del Prado, la intención de mantener relaciones consulares. Sobre la posibilidad de restablecer relaciones diplomáticas, sólo agregó: "nos importa a todos que los pueblos vivan en libertad". A esa altura, la ruptura de relaciones diplomáticas había derivado en enfrentamientos entre los partidos de izquierda y el PIT-CNT, por un lado, y la coalición de gobierno Partido Colorado - Partido Nacional, por el otro. La inusual coyuntura incluiría manifestaciones populares y despedidas al embajador cubano, convocadas por simpatizantes del régimen castrista, y tendría su principal expresión en la interpelación parlamentaria al canciller Operti, promovida por los senadores del Encuentro Progresista – Frente Amplio y el Nuevo Espacio.<sup>27</sup>

## IV.2 EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

Si bien, como se acaba de detallar, la ruptura de las relaciones diplomáticas se desencadena a partir de incidentes protagonizados directamente por el Presidente de la República y, como se ahondará en las Conclusiones, dichos incidentes se enmarcan en una clara opción de alineamiento, resulta imprescindible detallar las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, como procesador de la moción presentada en Naciones Unidas y la ruptura de relaciones diplomáticas. Asimismo, se ilustra la concepción del propio Didier Operti sobre la relación entre los cuadros técnicos de su cartera y la decisión política.

Públicamente, el tema comienza a ser abordado por la Cancillería con la comparecencia de su titular a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores. El día 4 de **abril**, luego de la intervención del presidente de la Comisión, Reinaldo Gargano, sobre la asesoría técnica de la cartera en el tema derechos humanos en Cuba, Operti responde que "tanto el dictamen técnico del año pasado como el del presente y los de los años que vengan tendrán el valor de una opinión personal", agregando que "aún cuando tenga un prejujuamiento de orden político no obliga al ministro, ni al Poder Ejecutivo".

La crisis se agrava cuando el embajador de Cuba en Uruguay, José Joaquín Álvarez, es citado por el subsecretario Guillermo Valles el 6 de abril y ratifica las declaraciones del canciller cubano, Felipe Pérez Roque. Inmediatamente se llama a consulta al embajador uruguayo en La Habana. La Cancillería uruguaya en un breve comunicado explicó que la medida obedecía a las "falsedades y expresiones agraviantes dirigidas por el canciller cubano". Esa tarde, en conferencia de prensa, Operti, junto a Valles, explicó que se defiende "la necesidad y conveniencia de que Cuba reciba un observador de Naciones Unidas" ante una negativa que data de 1991, no "penalizándola".

Al otro día, comenzaba oficialmente a transmitirse a la opinión pública el estado del tema en la estructura interna de la Cancillería. Operti calificaba de "falsas" las afirmaciones de Pérez Roque, en el diario oficialista cubano Granma, sobre diferencias de opinión con el Presidente de la República. Admitió la existencia de un informe del Director General para Asuntos Políticos, Alvaro Moerzinger, no alineado a la postura del gobierno, pero calificó a ese tipo de documentos de "internos" y de carácter "ilustrativo". De todas formas, expresó su inquietud por la forma en que el gobierno cubano recibió la información. Al otro día, antes de partir a Costa Rica, la filtración del documento derivaría, por orden expresa de Operti, en la remoción de la funcionaria Silvia Izquierdo del Departamento de Derechos Humanos hacia la Subdirección de Asuntos Multilaterales; Moerzinger continuaba en su cargo.

En consecuencia, el 8 de abril al mediodía, Didier Operti y Guillermo Valles comienzan a analizar el tema con el embajador uruguayo en Cuba, Enrique Estrázulas, trascendiendo que su regreso quedaba condicionado a la rectificación solicitada por el gobierno uruguayo. Finalizada la reunión, el

<sup>27</sup> La República 10/02/02, Ultimas Noticias 27/03/2002, Ultimas Noticias 09/04/2002, Búsqueda 11/04/02, El País 12/04/2002, La Juventud 24/04/2002, El Observador 25/04/2002, El País 27/04/2002.

ministro se manifestó partidario de establecer un "cierto paréntesis", ya que estaba corriendo un plazo de 48 a 72 horas, para esa rectificación. En la misma tarde, Batlle y Operti partían a la cumbre del Grupo de Río, donde se buscaría una posición de consenso en torno a la postura a asumir en Ginebra, el 19 de abril.

El 16 de abril, a la salida de las oficinas de la Presidencia de la República, el canciller aseguraba que Estrázulas seguiría en Montevideo, ya que "lo único que ha habido en las últimas horas, han sido nuevas declaraciones del canciller cubano, muy duras". Con relación al proyecto de declaración presentado ante la Comisión de Derechos Humanos, Operti se manifestó "razonablemente optimista" en función de los votos comprometidos y aventuró una alineación de toda América, retirando que "no es una corriente de pensamiento para penalizar o sancionar a Cuba (sino para) aproximar a Cuba a la región".

El 18 de abril, estos mismos conceptos son vertidos por Operti en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, resaltando el valor de la propuesta por "su origen latinoamericano". El hecho que cuente con apoyo de países como Argentina, México y Chile, demuestra que no es "una aventura solitaria". Reiteró que la situación diplomática con Cuba seguía incambiada. Sobre la interna del ministerio aseguró la continuidad de Moerzinger y "de mutuo acuerdo" un nuevo rol para Izquierdo.

Como estaba previsto, el 19 de abril en la 58ª sesión de la Comisión, Uruguay logra que su moción sea aprobada por 23 votos a favor con 21 en contra y nueve abstenciones. El texto de cinco puntos reconoce el avance de los derechos humanos en Cuba, pese a entorno internacional adverso; invita al gobierno a avanzar en el respeto de los derechos humanos, civiles y políticos, y pide a la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Mary Robinson, que ayude a los cubanos en el cumplimiento de esas metas.<sup>28</sup>

Tras la votación, se verifican tímidas señales de distensión. Desde el Ministerio se daba cuenta de una reunión entre Valles y el embajador cubano en Naciones Unidas, en Ginebra, y de un intercambio amistoso entre Operti y Alvarez en la residencia del embajador brasileño ante ALADI. Didier Operti insistió en que se trataba de una "resolución de la comunidad internacional que no podemos, de ninguna manera, ni usar a favor ni en contra de Cuba en las relaciones bilaterales". Agregó que no se estaba pidiendo una declaración pública de perdón o señalamiento de error, ni que resignen ideas, pero si "respeto y consideración... base de las relaciones diplomáticas".

Sin embargo, en la mañana del 24 de abril, Alvarez era citado por Valles, desde su calidad de canciller interino, para recibir la comunicación de la declaración de persona no grata, en virtud de que el embajador "es quien representa al Jefe de Estado". La medida abarcó la condición de representante cubano ante la ALADI que ostentaba Alvarez. Sobre el tema de fondo, Valles, en rueda de prensa, opinaba que "las injurias y difamaciones... tienen como único objeto tratar de justificar lo injustificable: que en Cuba no existe libertad". Las medidas se complementaban con el cese definitivo de Enrique Estrázulas.

Todo el incidente derivó en una interpelación al Ministro de Relaciones Exteriores. Un mes después de formalizada la ruptura de relaciones diplomáticas, el **23 de mayo**, comenzaría una larga sesión en la Cámara de Senadores, con Reinaldo Gargano como miembro interpelante. Operti estructuró la defensa de su gestión con líneas argumentales, ante críticas que incluían tanto el descuido en la consolidación del MERCOSUR en aras de vínculos bilaterales con Estados Unidos, como objeciones a los procedimientos seguidos tanto para presentar la moción en Ginebra, como para romper con Cuba. A saber:

---

<sup>28</sup> Entre los 11 países latinoamericanos que integran la Comisión, votaron a favor de la resolución Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Perú y Uruguay; se abstuvieron Brasil y Ecuador, y votaron en contra Cuba y Venezuela.

- Uruguay no modificó sus criterios de política exterior, "no hay un alineamiento automático con Estados Unidos", ejemplo de ello fue la postura oficial ante el golpe de Estado en Venezuela; no existe ninguna relación entre la ruptura de relaciones diplomáticas y los intentos por obtener nuevos mercados, en especial el de Estados Unidos.
- El documento presentado, "de neto cuño latinoamericano", es obra del gobierno uruguayo y no guarda relación con documento alguno elaborado por el Departamento de Estado de la potencia del norte; en un principio se tenía previsto que la iniciativa fuera del gobierno de Perú, pero Uruguay tuvo que asumir la autoría ante "la defección de ese país en hacerlo".
- La respuesta de Uruguay, tomada "en defensa propia", es un acto de "responsabilidad" ante ataques "irreparables".
- La decisión se procesó por el Presidente de la República en consulta con su canciller, no se consideró necesaria la convocatoria al Consejo de Ministros y no levantó discrepancias en el gobierno de coalición.
- El rompimiento "no será vitalicio", por ello se mantienen oficinas comerciales y consulares, y están vigentes los programas de cooperación.

En ese contexto, las cancillerías entraban en negociaciones para instalar consulados generales. Uruguay formalizó la propuesta original una semana después de la ruptura diplomática, Cuba solicitó reciprocidad y simetría. El **21 de junio**, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, su titular confirmaba la apertura de esos consulados en ambas capitales, en un encuentro con periodistas. Didier Opertti manifestó su deseo de que constituyera un paso en la normalización de las relaciones "durante este período de gobierno". Insistió en la independencia de la política exterior nacional, poniendo como ejemplo su viaje a Irán, pocos días después del último encuentro entre los presidentes Jorge Batlle y George W. Bush. "La aceptación de una pluralidad de modelos y civilizaciones" es ilustrada con las posturas asumidas en diferentes instancias en el caso de Israel.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> La República 07/04/2002, El Observador 08/04/2002, El País 08/04/2002, El Observador 09/04/2002, El País 11/04/2002, Búsqueda 11/04/2002, El País 17/04/2002, La República 19/04/2002, El País 20/04/2002, El Observador 24/04/2002, La República 25/04/2002, El País 25/04/2002, El Observador 25/04/2002, Búsqueda 25/04/2002, El Observador 24/05/2002, La Juventud 24/05/2002, Brecha 24/05/2002, La República 24/05/2002, La Juventud 25/05/2002, Búsqueda 30/05/2002, La Juventud 06/06/2002, El País 22/06/02, El País 27/06/2002.



## **V. LA ECUACIÓN RESPALDO / OPOSICIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO**

### **V.1 CUBA: POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA, ALINEACIONES INTERNACIONALES Y RUPTURA DE CONSENSOS**

Finalizada una primera revisión de los mensajes legislativos en materia de política exterior, en el año 2002, queda en claro que el conflicto diplomático con Cuba resultó ser el tema de mayor sensibilidad para las diferentes bancadas parlamentarias. Esta afirmación encuentra sustento en dos razones. La primera es el número de mensajes generados a partir de los diferentes episodios y, la segunda razón, la directa vinculación con otros temas de la agenda internacional del Uruguay, tales como el grado de dependencia con la acción externa del gobierno de Estados Unidos, la inserción internacional del país, la defensa de los grandes principios del Derecho Internacional - incluyendo un apego por la institucionalidad de las Naciones Unidas- y la ruptura de una política exterior de consenso. También, ya desde una aproximación preliminar, resultó obvio que el gran motor que generó esta alta dedicación del legislativo nacional fue la bancada del Encuentro Progresista - Frente Amplio (EP – FA), desde un rol claramente opositor.

#### **1. Ingreso del Tema en el Ámbito Legislativo**

Resulta relativamente sencilla la comprensión global del episodio, ya que desde las primeras instancias las posiciones quedaron marcadas nítidamente. Los legisladores de la coalición de gobierno dieron su respaldo a la actuación del Poder Ejecutivo, mientras el EP-FA y el Nuevo Espacio (NE) llevaron su oposición al grado máximo de la interpelación al Ministro de Relaciones Exteriores. El 6 de **abril**, la Cámara de Senadores fue escenario inaugural de esta división. El senador del Foro Batllista del Partido Colorado (PC) Yamandú Fau abrió fuego argumentando que el agravio "a un presidente y a un canciller de un gobierno democrático... está dirigido a la soberanía popular", agregando que los cubanos "no tienen autoridad para emitir juicios contra un gobierno democrático". En la vereda de enfrente, el Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores Reinaldo Gargano (Partido Socialista, EP-FA) aseguró que Jorge Batlle inició los agravios y no puede esperar "reverencias". Agregó que "señalar que se violan los derechos humanos" y solicitar "un relator internacional es prácticamente lo mismo", recordando que Uruguay no promueve acciones de ese tipo con otros países "por razones económicas". Finalmente, abogó por "no incrementar la tensión", considerando los 15 años de relaciones entre los pueblos.

El 9 de abril, los partidos de la coalición de gobierno anunciaban el tratamiento del tema, oficialmente, en ambas Cámaras. Mientras el legislador del Herrerismo del Partido Nacional (PN) Guillermo García Costa comunicaba que su bancada plantearía en el Senado, el repudio a las expresiones del canciller cubano Felipe Pérez Roque por agraviantes para pueblo y gobierno del país, el diputado colorado Daniel García Pintos (afín al Batllismo - Lista 15) propondría un respaldo de su Cámara a "la agresión de que fue objeto nuestro gobierno y el presidente Batlle", considerándolos extensivos a "todo el país". A su vez, el diputado Carlos Pita (afín al Partido Socialista), recordó que la situación tiene origen en 2001, cuando Uruguay en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU pasa de la abstención a la censura a Cuba, apoyando la moción de la República Checa. Considera que los términos de Batlle y Pérez Roque son "impropios e improcedentes" e introduce un cuestionamiento que será recurrente en el proceso, al indicar que Batlle ha cambiado "una política exterior que se caracterizaba como de Estado" por "una política errática, inconsistente y a los baldazos".

Finalmente, la Cámara de Senadores aprueba la declaración presentada por el PN, votada por la coalición. El texto expresa que "Ante los agraviantes ataques del gobierno de Cuba al país en sus

gobernantes, democrática y libremente elegidos por el pueblo uruguayo, el Senado declara: El Uruguay ha sido siempre respetuoso de la libre determinación y honor de todas las naciones y por ello no admite y repudia la agresión injustificada e insultante de ese régimen totalitario a la dignidad nacional". El EP-FA y el senador del NE Rafael Michelini votaron en contra y presentaron una moción que no aludió a las afirmaciones del canciller cubano y enfatizó el principio de libre determinación de los pueblos, convocando al diálogo para superar la situación.

En la Cámara de Representantes, el enfrentamiento fue encarnizado, al punto que al cabo de dos sesiones - los días 9 y 10- no se llegó a emitir una declaración. García Pintos comenzó el debate, diciendo que "no hay representación más servil que la dictadura comunista de Fidel Castro", aludiendo a la presencia militar en Angola y otros países como "mercenarios de la Unión Soviética". El legislador de la Vertiente Artiguista del EP-FA José Bayardi habló de deterioro de la política exterior, cambiando "honra por mercados", no actuando análogamente con otros países comercialmente "preferenciales". Esto llevó a que legisladores de la coalición exigieran una rectificación. Bayardi, por el contrario, adicionó que se actuó condicionado a Estados Unidos por intereses económicos y financieros, no tomando iniciativas en otros 30 casos de la Comisión. Finalmente, Iván Posada del Nuevo Espacio Independiente (NEI)<sup>30</sup> lamentó que la Cámara no haya sido capaz de rechazar las afirmaciones del canciller cubano en "una sola voz", cuando se consagró una agresión. Recién el día 16, Diputados emite su declaración repudiando, las manifestaciones del canciller de Cuba por atribuir intenciones ofensivas al gobierno y pueblo uruguayos, y ratificando su convicción de que la política exterior se ajusta a los principios de no - intervención y autodeterminación de los pueblos. El texto fue votado negativamente por los legisladores electos por los lemas de izquierda.

Pero los cambios en los cuadros funcionales del Ministerio de Relaciones Exteriores constituían otro escenario en coincidencias legislativas. Sobre el 11 de abril, se conocía que legisladores nacionalistas y encuenristas recibían con satisfacción la reconsideración de la remoción de Alvaro Moerzinger de la Dirección General para Asuntos Políticos, a la vez que anunciaban gestiones para que tampoco se trasladara a Silvia Izquierdo del Departamento de Derechos Humanos. En el EP-FA, se exigía la presentación de pruebas sobre la filtración de información; Reinaldo Gargano adelantó que tramitaría un pedido de aclaración al canciller, mientras Carlos Pita consideró el caso de Izquierdo como un acto grave de "persecución político - ideológica". El diputado Gustavo Penadés (Herrerismo) aseguró tener "la mejor opinión" de ambos funcionarios.

## **2. La Inevitable Interpelación**

El 19 de abril, finalmente y como se detallara, es votada la moción uruguaya en el marco de la 58ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos. Las disidencias se profundizan. El 23 de abril, minutos después de la conferencia de prensa en la que la Cancillería anunciara el inicio del proceso de ruptura diplomática con Cuba, todas las fuerzas políticas continúan mostrando una polarización, con vistas a lo que sería un episodio parlamentario de confrontación oficial con el Poder Ejecutivo.

El propio Reinaldo Gargano anunció que su fuerza política se disponía a analizar futuras acciones. Argumentó que si bien el Poder Ejecutivo es quien conduce las relaciones exteriores, el juicio que merece esta actitud "pertenece a toda la comunidad política y su sociedad", ya que la ruptura diplomática no puede ser utilizada para distorsionar los graves problemas que afectan al país en los planos económico, social y de derechos humanos. Advirtió que debe quedar "en claro que no hay una política de Estado ni en esta materia ni en la propuesta (hecha) en Naciones Unidas sobre derechos humanos".

---

<sup>30</sup> Sector escindido del Nuevo Espacio que en noviembre adoptó la denominación de Partido Independiente.

El 24 de abril, el EP-FA, juntando sus votos al del NE, consigue habilitar el llamado a Sala al Ministro de Relaciones Exteriores en el Senado, para recibir explicaciones sobre la política exterior nacional, en general, considerándose que el conflicto con Cuba operaba de elemento desencadenante. Se requerían 11 votos y la moción obtuvo 12, en 25 legisladores presentes; todos los senadores de los Partidos Colorado y Nacional votaron en contra.

Como se reseñara en el Capítulo anterior, el **23 de mayo**, comenzaría la larga interpelación. Durante dos horas y media, Gargano, como miembro interpelante, estructuró un discurso, para luego ingresar en un debate con el canciller, basado en ciertos cuestionamientos centrales:

- La ruptura de relaciones diplomáticas marca "un giro importante" en una política exterior, basada históricamente en los principios de "autodeterminación y de "no - intervención".
- El móvil fue afianzar un progresivo acercamiento a Estados Unidos motivado en un tratado de libre comercio, con "todas sus miradas al norte", en detrimento del MERCOSUR.
- El rol de Uruguay es servir "como una punta de lanza" en el intento del gobierno de Estados Unidos de aislar progresivamente a Cuba "como en 1964", evidenciando también una alineación en materia política.
- La apuesta a la bilateralidad con Estados Unidos, calificada como "idílica e inalcanzable", también recibió serias reprobaciones de la diplomacia brasileña.
- Uruguay trabajó en la moción desde el mes de Octubre de 2001, en conocimiento de una propuesta promovida por el Departamento de Estado de Estados Unidos, a pesar que Opertti no lo reconoció en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara - 15 días antes de la votación en Ginebra- y que "el año pasado los servicios técnicos (del Ministerio de Relaciones Exteriores) recomendaron que Uruguay se abstuviera" en la Comisión de Derechos Humanos.
- No hay política exterior de Estado, ni de coalición de gobierno, ni siquiera del partido de gobierno. Las decisiones están "en manos del presidente" sin pasar por la Cancillería ni el Parlamento, lo cual les otorga una matriz "inconsulta", "soberbia" y "errática". Por otra parte las relaciones exteriores, así concebidas, tampoco están contemplada en la propuesta electoral de Jorge Batlle.

El argumento novedoso más destacado, fuera del esquema de Reinaldo Gargano, lo desarrolló el legislador del Movimiento de Liberación Nacional del EP-FA Eleuterio Fernández Huidobro al criticar que la ruptura de relaciones diplomáticas la cristalizara el subsecretario Guillermo Valles y no el canciller, adicionando que el propio Valles también reemplazó al embajador uruguayo en Ginebra al votarse la moción. Luego de diez horas de discusión, no prosperó una moción del EP-FA que declaraba insatisfactorias las explicaciones del Ministro, obteniendo 13 votos en 25, correspondientes a la totalidad de la bancada interpelante y la voluntad del senador Michelini.<sup>31</sup>

## V.2 OTRAS RESPUESTAS PARLAMENTARIAS

En este apartado, se incluyen tímidas reacciones a la política exterior del Poder Ejecutivo en dos temas considerados centrales de la agenda del mismo. En primer término, se muestra un consenso en la Cámara de Representantes por la reafirmación del MERCOSUR como plataforma primaria y privilegiada en la inserción internacional del Uruguay. En segundo término, también en el ámbito de Diputados, se describe una actitud de rechazo del EP- FA frente a las declaraciones del Presidente de la República en ocasión del incidente con su colega argentino. Finalmente, se reseña la "marcación" al Ministro de Relaciones Exteriores en la crisis institucional que atravesó Venezuela, tema no considerado como central a los efectos de esta investigación.

---

<sup>31</sup> El Observador 07/04/2002, Ultimas Noticias 09/04/2002, La República 09/04/2002, El País 10/04/2002, El País 11/04/2002, La República 11/04/2002, El País 12/04/2002, El País 17/04/2002, El País 20/04/2002, El Observador 24/04/2002, La República 24/04/2002, La Juventud 24/04/2002, La República 25/04/2002, El Observador 25/04/2002, El Observador 24/05/2002, La Juventud 24/05/2002, La República 24/05/2002, La Juventud 25/05/2002.

## 1. Unánime Opción por una Inserción Internacional Vía MERCOSUR

La acción del Presidente de la República Jorge Batlle con relación a procurar una inserción internacional, relativizando la importancia del MERCOSUR, como vimos, tiene una resistencia parcial en el Ministro de Relaciones Exteriores Didier Operti quien resalta la necesidad de fortalecer la institucionalidad del bloque, pero como ilustraremos encuentra oposición, por lo menos a nivel de discurso, de legisladores de todos los lemas con representación parlamentaria.

El **17 de enero**, los ministros Operti y Alberto Bensión de Economía y Finanzas comparecían ante la Comisión Permanente, en una sesión especial que tenía como tema central la reducción de los gastos del Estado. El senador nacionalista Francisco Gallinal (Correntada Wilsonista) aprovechó la oportunidad para mostrar preocupación por cierta "incoherencia" en pronunciamientos de la Cancillería con respecto al MERCOSUR y la inserción nacional en otros mercados. Explicó que la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores "va de la mano" de la política económica y la apuesta a la mejor competitividad, siendo "el buque insignia" de la reactivación económica, tanto "en el relacionamiento con los mercados" como "en el ejemplo (en) reducir gastos". Exhortó al gobierno a aprovechar la "carta de garantía de estabilidad política" y el buen grado de aceptación del presidente Batlle, en las encuestas, para "despegarse" de Argentina.

Sobre **mediados de mayo**, una sesión de la Cámara de Representantes analizó la marcha del Tratado de Asunción, convocada por Washington Abdala, electo por el Foro Batllista del propio PC, quien abrió el debate explicando que "algunos han sugerido como necesaria una modificación en definiciones estratégicas de nuestra política exterior nacional y regional con respecto a la permanencia del MERCOSUR (y) no compartimos esta opinión"; aún en dificultades, no es posible "improvisar en política exterior". En un mensaje dirigido, sin duda, al núcleo central de la concepción presidencial sobre inserción internacional, el legislador remató su alocución agregando que si bien "acelerar el acuerdo con Estados Unidos es acelerar el acceso a mercados... va a llevar años y hay que saberlo y decirlo claramente".

Los legisladores del EP-FA no perdieron oportunidad de criticar las aspiraciones de Jorge Batlle. Carlos Baraibar (Asamblea Uruguay) aseguró que en la coalición de izquierda la idea de considerar al MERCOSUR como la base de la expansión comercial es unánime, "estamos contra la política de romper la solidaridad con el MERCOSUR para cortarse solo". El diputado nacionalista por el Herrerismo, Ricardo Berois, se alineó a estas opiniones asegurando que "el MERCOSUR es un instrumento muy importante" y el propio Poder Ejecutivo "debe ser claro en este rumbo" para "no estar a mitad de camino". Calificó de "interesantes" las negociaciones con Estados Unidos, pero sin "descuidar a nuestros socios".<sup>32</sup>

## 2. Incidente Batlle/Duhalde: un Llamado a la Responsabilidad

Cuatro días después de conocidas las declaraciones del presidente Jorge Batlle, grabadas sin su autorización por la agencia de noticias Bloomberg, el tema llegó al Palacio Legislativo. En una reunión acordada días atrás, pero celebrada finalmente el **7 de junio**, los diputados del EP-FA Daisy Tourné (Partido Socialista), Jorge Orrico (Asamblea Uruguay) y Nora Castro (Movimiento de Liberación Nacional) transmitieron a sus colegas del Batllismo - Lista 15, José Amorín Batlle, Jorge Barrera y Juan Máspoli, que el país se vio enfrentado a "problemas" por esas declaraciones. Los encuentristas agregaron que habían desistido de plantear el tema, el día 4 en el plenario de la Cámara, para no contribuir al "circo".

---

<sup>32</sup> El País 18/01/2002, Búsqueda 18/04/2002.

Tourné, coordinadora de la bancada del EP-FA, ya fuera de la reunión, exhortó públicamente a sus colegas a que hicieran "un llamado a la responsabilidad" al presidente, para que no se reiteraran hechos de ese tono que perjudican la imagen del Uruguay. La réplica tangencial de los quincistas se basó en la negativa valoración de las afirmaciones del líder del EP-FA Tabaré Vázquez, emitidas por medios de prensa argentinos los días 3 y 4 de junio, cuando afirmó que Jorge Batlle transitaba un estado emocional muy particular, posiblemente por la situación económica del país. Sentenciaron que las declaraciones de Vázquez "le hacen daño al país, al gobierno y al sistema financiero".<sup>33</sup>

### 3. Crisis Institucional en Venezuela: Exigiendo el Respeto a la No - Intervención

El Poder Legislativo estuvo atento desde un principio a la crisis política venezolana durante el año. Sus pronunciamientos comenzaron con la remoción temporal del presidente Hugo Chávez, **los primeros días de abril**. Mientras el senador del Movimiento de Liberación Nacional José Mujica no dudó en calificarlo como "golpe oligárquico con apoyo de la mafia sindical y, obviamente, (de) Estados Unidos... el gran ganador", su colega del Foro Batllista Pablo Millor señaló que se asistía al "fracaso de un populismo autoritario", dudando en calificar la situación como golpe de Estado. El diputado blanco por Desafío Nacional Sebastián Da Silva consideró que "era un hecho previsible para quien no dialogaba con prácticamente ningún sector de la sociedad".

Ese mismo 13 de abril, el Presidente de la República Jorge Batlle, desde Costa Rica, si bien dijo que no se pronunciaría sobre el reconocimiento al nuevo gobierno por falta de información, se refirió a la caída de "un régimen constitucional", abogando por un rápido reestablecimiento "del sistema democrático representativo". Como se reseñó, en ese país se reunía el Grupo de Río, quien como cuerpo expresó su oposición a la interrupción del orden constitucional, a pesar de reconocer que el gobierno había provocado un "proceso de polarización creciente", solicitando al Secretario General de la OEA César Gaviria, la convocatoria a una reunión de urgencia del Consejo Permanente.

El tema vuelve a la Cámaras en un episodio que muestra una interacción canciller/Poder Legislativo. El día 24 de **diciembre**, el canciller, a la salida de la reunión semanal con el presidente Jorge Batlle, declaraba que ese país no iba a salir de la crisis institucional sin una elección anticipada y una reforma constitucional "como lo dice la resolución de la OEA". Como reacción inmediata, el día 26, el EP-FA anunciaba la citación de Didier Operti a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes para explicar la posición del gobierno uruguayo respecto de la crisis en Venezuela.

Carlos Pita opinó que esto constituía "un claro apartamiento de la conducta" internacional del país, sobre todo con relación a la defensa del principio de no - intervención, pero además un alineamiento con Estados Unidos, cuando fue Uruguay quien puso coto, en la misma OEA, a la primera manifestación del presidente George W. Bush de acelerar la salida de Hugo Chávez. Pita recordó que el 19 de diciembre, la Cámara de Representantes había apoyado la resolución del Consejo Permanente de la OEA de respaldo a la institucionalidad democrática en Venezuela y la gestión de facilitación de César Gaviria. Dicha resolución, del día 16, incluyó un llamado a los sectores involucrados para respetar los principios consagrados en la Carta Democrática Interamericana.

En el mismo sentido, Reinaldo Gargano marcó que las declaraciones de Operti eran "desafortunadas", estaban en "total contradicción" con la resolución de la OEA y que "con esto, el canciller uruguayo está propiciando que se viole la Constitución de Venezuela". También aludió a posturas de su Cámara de Senadores recordando que, una semana y media atrás en la última sesión

---

<sup>33</sup> El País 08/06/2002.

ordinaria, se destacó "la necesidad que el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OEA respalden al gobierno legítimamente constituido", lo que "no significaba compartir la línea política de Chávez", sino hacer lo que se hizo cuando el golpe contra Carlos Andrés Pérez en ese mismo país.

Al otro día, Operti comparece ante la Comisión de Asuntos Internacionales de Diputados para aclarar lo que califica de "aparentes contradicciones" en la postura oficial, precisando que tanto el gobierno como la oposición ven el tema de la misma manera. Se coincidió en la necesidad de reforzar la defensa del sistema institucional venezolano, permitir y ayudar a los propios ciudadanos para que procesen sus diálogos, y apuntalar la gestión de la OEA. Los legisladores del EP-FA consideraron satisfactorias las explicaciones, ya que precisaron que el gobierno no planteaba que la solución constitucional y pacífica pasara por fijar las elecciones para antes o después de agosto, fecha que hasta ese momento estaba instituida para los comicios.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> La República 13/04/2002, La República 27/12/02, Crónicas Económicas 27/12/02, El País 28/12/02, La República 28/12/02.

## CONCLUSIONES

El trabajo, a partir del marco teórico desarrollado, muestra la **importancia funcional de la figura del presidente de un Estado**, como síntesis de la sociedad que representa y como ejecutor principal y de última instancia en el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas. En materia de política exterior, su principal desafío estará en una resolución exitosa de la ecuación consenso/calidad de la decisión, atendiendo básicamente los valores que encarna, el interés nacional, la disponibilidad de recursos humanos y materiales, así como la institucionalidad que regula las jurisdicciones al interior del Poder Ejecutivo y las limitaciones concedidas a favor del Poder Legislativo. Su metodología de trabajo tenderá a cubrir la coordinación, la información y el control de funcionarios subordinados en el proceso decisional.

El presidente tiene un acompañante privilegiado en esta tarea en la figura del ministro de Relaciones Exteriores, ambos funcionarios son los órganos a las que el Derecho Internacional le asigna la representación natural de su Estado. El primero desde una posición de jerarquía con relación a toda la estructura estatal. El segundo como subordinado inmediato del primero, jefe de su cartera y del servicio diplomático y consular acreditado en el extranjero y, a partir de esa doble condición, intermediario entre ese cuerpo diplomático y consular y el presidente.

Está claro que en **el sistema constitucional uruguayo**, el Presidente de la República ejerce el liderazgo no sólo como Jefe de Estado, representación de la colectividad nacional, sino como Jefe de Gobierno y, por tanto, abanderado de un partido o sector político. La doble calidad puede suponer situaciones de crisis institucionales, si las posturas llevadas adelante por el partido o sector del presidente están en contraposición con políticas que tiendan a la estabilidad estatal, lo que a los efectos de este estudio significaría una política exterior con una importante base de consenso, tanto en el sistema político como en la sociedad civil.

La característica de tener fusionadas las figuras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, propia del sistema presidencialista, otorga al Presidente de la República tanto los atributos de la representación nacional como los inherentes a la conducción política. Esta fusión se desarrolla dentro de una institucionalidad que no facilita la cohabitación de partidos políticos en el Poder Ejecutivo, al colocarlos siempre en la disyuntiva oposición/apoyo a la jefatura de Gobierno. En la misma dirección, la normativa nacional tampoco facilita la resolución de tensiones políticas, ni las relaciones entre Poderes, ni la consolidación de una cultura política acuerdista, al tiempo que no constituye una certera traba a la personalización del poder. Muchas veces, se acusa a un presidente de incumplir con su plataforma electoral, sin tener en cuenta que su materialización puede depender de la voluntad del Parlamento. Sin embargo, también de acuerdo a las reglas de la carta magna, cualquier acusación, por grave y fundada que sea, no puede desencadenar en la destitución (y sustitución) del primer mandatario por voluntad legislativa.

Una visión histórica muestra como en América Latina, todas estas contraposiciones entre Poderes del Estado suelen resolverse con la intervención del ejército. Este se inviste como árbitro del conflicto institucional planteado y como reserva – en principio despartidizada- de los superiores valores nacionales. La relación presidencialismo - militarismo es alentada por la simbiosis Jefe de Estado/Jefe de Gobierno/comandante supremo de las fuerzas armadas, concretada en un solo funcionario y un solo ser humano.<sup>35</sup>

Sin embargo, la Constitución Nacional tampoco es impedimento insalvable para que desde la titularidad del Poder Ejecutivo se propicie la formación de una coalición de gobierno con mayorías parlamentarias. De hecho, en primer lugar, hay una obligación constitucional del Presidente de la

---

<sup>35</sup> Gatto, Hebert y Trochon, Ivette. Parlamentarismo y Presidencialismo en el Uruguay.

República de designar ministros que cuenten con respaldo parlamentario, ya que en tanto el Poder Legislativo no exprese lo contrario por medio del mecanismo de la censura, se presume la existencia de ese apoyo. En segundo lugar, las reformas de 1997 establecen su potestad de someter el gabinete a un voto de confianza de la Asamblea General. En tercer lugar, reafirmando la estructura colectiva del Poder Ejecutivo, se consagra el deber de convocar, ante solicitud de un ministro, al Consejo de Ministros. Este es un elemento modestamente contrario a la regla general de estructura unipersonal que el presidencialismo prevé para el Poder Ejecutivo y discretamente facilitador del funcionamiento de un gabinete integrado por más de un partido político.

En este contexto, se ha movido el Presidente de la República Jorge Batlle, su Ministro de Relaciones Exteriores Didier Opertti y los legisladores de los lemas representados en el Poder Legislativo desde el año 2000. Los temas relevantes reseñados en el trabajo muestran importantes cambios de rumbo en la política exterior nacional. Los cambios son impulsados por el presidente, amoldados y muchas veces moderados por el canciller, y casi todos operan sin consenso al interior del sistema político.

**Los posicionamientos en materia de inserción internacional** muestran erráticos gestos de Batlle. Los mismos pasaron por declarar el fortalecimiento del bloque e inclusive de reivindicar el 4+1, como método de negociación conjunto y subregional, a la vez que emprendió negociaciones bilaterales con Estados Unidos de América, justificándolas en las crisis de los socios mayores del MERCOSUR y la necesidad de apertura de mercados. La apuesta del presidente se centró en conseguir compradores para las producciones agrícolas con el fin aliviar las urgencias en el corto plazo, dejando de lado cualquier actitud que entendiera al bloque subregional como un espacio para el desarrollo nacional y como proyecto de largo alcance de producción integrada.

En todo lo que significó una política de consenso en materia de integración - también incluida en la "noción" generalizada y sin mucha precisión de contenido de política exterior de Estado-, Batlle actuó no sólo sin incluir a la oposición política (Encuentro Progresista - Frente Amplio, Nuevo Espacio y Nuevo Espacio Independiente), sino obviando el tema en la agenda de la coalición de gobierno (Partido Colorado - Partido Nacional). La falta de una línea preanunciada y preaceptada, por todo o parte del sistema político nacional, llegó incluso al propio Consejo de Ministros con frecuentes discrepancias entre los jefes de las secretarías de Relaciones Exteriores, e Industria, Energía y Minería, Sergio Abreu, ex canciller del gobierno del Partido Nacional - entre 1993 y 1995 - y uno de los representantes de esa colectividad política en el gabinete.

Estas reflexiones encuentran su pertinencia si partimos de la base que, por ineludible interconexión de las políticas públicas, diseños y decisiones relativas a la producción, el crecimiento económico y el desarrollo sostenido estarán ligados a la política exterior y su éxito, tanto en la apertura de mercados como en la inserción internacional globalmente considerada. A tal punto que si se ingresa en el terreno de un proceso de integración subregional profundo como el MERCOSUR (hasta ahora de unión aduanera imperfecta), la relevancia de los partidos políticos, gremiales empresariales y sindicales, y otros actores económicos, sociales y culturales terminan convirtiendo el proceso en materias de política interna.

El relevamiento sobre la inserción internacional muestra, lateralmente, una estrategia de Batlle por cultivar y expandir una imagen de la economía nacional frente a los organismos financieros internacionales, particularmente el FMI. La economía nacional fue presentada como saneada, víctima de crisis y decisiones de los países vecinos - Brasil y Argentina-, y desplegada por un país históricamente dispuesto a cumplir las obligaciones asumidas.

Dentro del ineludible ejercicio gubernamental del **equilibrio regional del poder**, el incidente de los primeros días de junio con la República Argentina puede considerarse un hecho aislado. Esta inferencia está basada en el sitio privilegiado que Batlle ha colocado a las relaciones bilaterales con Argentina. Muestra de esto son, en primer lugar, las expresiones vertidas en la campaña electoral

cuando llega a proponer la reconstrucción del Virreinato del Río de la Plata, en frases siempre salpicadas con críticas duras al gobierno brasileño por la devaluación del real, en enero de 1999. Ambas posturas alteraban el equilibrio regional característico de las relaciones externas uruguayas, al punto que Batlle, en calidad de presidente electo, se abocó, como una de sus principales tareas a la recomposición de sus relaciones con Brasil. En segundo lugar, el carácter de aislado de las manifestaciones a la agencia Bloomberg queda de manifiesto por las reiteradas muestras de apoyo que expresa Batlle durante la crisis institucional en Argentina, con mensajes a los presidentes Fernando de la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde, considerándose interlocutor ante el gobierno de Estados Unidos e incluso el FMI.

De este episodio podemos extraer una conclusión principal, pero primaria: las declaraciones oficiales son expresiones de naturaleza diferente al verdadero pensamiento de los gobernantes. Sin embargo, el urgente pedido de excusas al gobierno y pueblo argentinos es originado por el convencimiento de que el Presidente de la República es responsable de sus expresiones al punto de comprometer a su Estado, aunque se aclare que la posición oficial está contenida en ciertas declaraciones y que otras forman parte de grabaciones clandestinas y no - oficiales. Una actitud enérgica del gobierno encabezado por Duhalde hubiera encontrado plena justificación. Por otra parte, tanto en escenarios nacionales como internacionales, los calificativos vertidos y el estilo puesto de manifiesto por Batlle, resultan sorprendentes e inéditos. Esto es derivado de la costumbre de ver en acción a una diplomacia que, como la uruguaya, maneja otros términos e, incluso, había argumentado, pocos días antes, la defensa de un estilo, en la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba por expresiones tanto del presidente como del canciller de la isla.

El incidente, evidentemente, deriva en una delegación voluntaria de su representación en el escenario internacional a favor del Vicepresidente de la República Luis Hierro López, quien encabeza viajes oficiales a Rusia y a Ecuador, para la Cumbre de Presidentes de América del Sur. Si se aprecia las fechas de los mensajes presidenciales, se observará una virtual "desaparición" de Batlle de la escena de la política exterior que también es verificada en el terreno de la política económica, sobre todo a partir de la sustitución, como Ministro de Economía y Finanzas, de Alberto Bensión por el senador de su sector político Alejandro Atchugarry, a fines de julio.

**El conflicto diplomático con el gobierno de Cuba**, más allá de cualquier interpretación que no puede estar exenta de elementos políticos e ideológicos, marca una excepción a una tradición en la política exterior nacional, conocida como universalista, término que quiere significar la voluntad de mantener relaciones con la mayor cantidad de Estados de la comunidad internacional, cualquiera sea la forma o régimen de gobierno que éstos adopten, y de ser parte de los principales Organismos Internacionales.<sup>36</sup> El incidente, también resulta inusual en la historia de la política exterior nacional, al ser ilustrado por entredichos y agresiones que incluyen desde el pago/donación/descuento de deuda antigua de la vacuna cubana contra la meningitis, hasta la inspección de Naciones Unidas en Cuba para comprobar la situación de los derechos humanos. Su originalidad se refuerza, más que nada, por el estilo del Presidente de la República en el procesamiento de las respuestas, en nombre del país que representa.

Por otra parte, la decisión de Batlle se procesa en forma inconsulta, sin intervención del Presidente del Directorio del Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle, como interlocutor de la fuerza política socia en la coalición de gobierno, y con un desconocimiento del Poder Legislativo. Este procedimiento relega la búsqueda de consensos en materia de política exterior, como ya decíamos normalmente llamada sin precisión de contenido, política exterior de Estado. Si bien no es lógico suponer que la ruptura de relaciones con el gobierno de Fidel Castro, ni el tema cubano en general, pudiera llegar a

---

<sup>36</sup> No debe confundirse con lo que el intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa denominó corriente universalista de la política exterior uruguaya. Real de Azúa consideró a esta corriente como representante de "lo colorado" y "lo batllista", articuladora de la mayoría de las políticas seguidas por el país en el plano externo, propiciando un universalismo principista e históricamente enfrentada a la corriente "resistente" o "blanca".

materializarse en decisiones de consenso de todo el sistema político, la envergadura del tema y el apartamiento de la opción universalista por las relaciones diplomáticas producen un impacto sobre cualquier intento de unidad nacional en materia de relaciones exteriores.

Más allá de las razones finales, que llevaron al gobierno uruguayo a considerar inaceptables los agravios vertidos por los gobernantes cubanos, es claro que la ruptura de relaciones diplomáticas encuadra a la perfección con una visión sobre la inserción internacional del país que no recaba consensos en el sistema político nacional, ni en los demás Estados parte del MERCOSUR y privilegia las relaciones bilaterales con Estados Unidos. La pregunta central es si la ruptura de relaciones diplomáticas, en el contexto de mensajes gubernamentales que minimizan la importancia de la opción MERCOSUR, no termina convirtiéndose en un mensaje al gobierno de George W. Bush sobre el alejamiento del país del destino regional.

La **acción del Ministro de Relaciones Exteriores** puede calificarse, sin temor a caer en una simplificación excesiva, de moderadora, en cuanto a la reacción a los mensajes presidenciales. En el tema de la inserción internacional del país, si bien se muestra crítico con la situación del MERCOSUR, insta a no confundir la crisis económica regional con el necesario avance institucional del bloque, incluyendo la necesidad de coordinación macroeconómica, reclamada también por el Presidente de la República. A partir de esta concepción, Operti justifica el eje que Batlle traza hacia Estados Unidos y desde la Cancillería se ensayan fórmulas para canalizar acuerdos puntuales, tanto para el inmediato acceso de ciertos productos primarios como para la ambiciosa meta de la constitución de una zona de libre comercio. El punto de mayor coincidencia entre presidente y canciller queda establecido en la crítica dura y reiterada a la Unión Europea por distorsionar las prácticas de libre comercio con sus subsidios a los productores.

En la relación con los países vecinos, más allá de una llamativa coincidencia entre el incidente Batlle/Duhalde y el inmediato impulso para liderar mociones reivindicativas de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, tanto en la OEA como en la ONU, resulta un hecho de potencial importancia la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo con Brasil. El Ministerio de Relaciones Exteriores comienza a materializar una línea de acción fortalecida desde que la titularidad de la cartera la ejerciera Alvaro Ramos, durante la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti.

La ruptura de relaciones con Cuba y la anterior preparación de la moción propiciando una inspección de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, son trabajadas desde el ministerio en forma ardua y sistemática. De todas maneras queda claro que la idea de liderar el bloque latinoamericano en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la escalada de agravios bilaterales entre las autoridades son responsabilidad - en el segundo caso compartida con el gobierno cubano- del Presidente de la República. El rol de Operti, en todo el proceso, se centró en la defensa de la normativa internacional y de un estilo diplomático no acostumbrado a incidentes de esta naturaleza. El tema además afectó el organigrama interno del Ministerio de Relaciones Exteriores con la remoción de la encargada del Departamento de Derechos Humanos, Silvia Izquierdo, objeto de una vedada acusación de filtración de información hacia el gobierno de Cuba. Finalmente, fue propicio para que Operti reivindicara el rol de decisores políticos del presidente y el canciller, por encima de cualquier informe técnico emanado de los cuadros funcionales de su cartera.

Finalmente, sobre **las respuestas parlamentarias** cabe concluir que en una ecuación oposición/respaldo a la actuación del Presidente de la República, en general, y a la política exterior de su gobierno, en particular, priman las actitudes y mensajes opositores. El motor opositor lo constituyó la bancada del Encuentro Progresista – Frente Amplio, asociado al Nuevo Espacio, en el año en el que ambas fuerzas políticas constituyeran el acuerdo programático, con vistas a la elección del 2004, conocido como Nueva Mayoría. Resultan tibios y puntuales los mensajes de defensa a la política exterior de gobierno por parte del Partido Colorado del presidente, y oscilantes por parte del Partido

Nacional, sector que hasta noviembre integró la coalición de gobierno que se constituyera el 1º de marzo del año 2000.

El conflicto por la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, y la situación de los derechos humanos en la isla, cuantitativa y cualitativamente, fue el tema que más mensajes acaparó. Sin embargo, cabe hacer la salvedad de que el suceso sirvió como “campo de batalla” para que la coalición de gobierno y la coalición de las fuerzas de izquierda debatieran sobre otros temas conexos como la alineación económica y política de Batlle con Estados Unidos, el descuido del MERCOSUR como plataforma de salida al mundo y la ruptura de una política exterior de consenso.

En otros temas: no se levantan voces contrarias a las llamadas de atención al Poder Ejecutivo sobre su descuido del MERCOSUR, como eje central de la política exterior uruguaya, a pesar de la crisis regional y sobre todo de la inestabilidad en Argentina; la izquierda nacional pasa una discreta factura a la bancada del Batllismo - Lista 15 por las declaraciones de Batlle a la agencia Bloomberg, mientras se muestra alerta a los movimientos de Operti en las crisis venezolana, sobre todo por la injerencia que en el conflicto pudiera intentar Estados Unidos.

Como se adelantara en la Introducción, este trabajo no incluye las acciones tendientes a **racionalizar los recursos del Estado**, en un año invadido de proyectos en esa dirección, por entender que excede el análisis sobre política exterior. Sin embargo, se considera de orden finalizar estas Conclusiones explicando el sentido y el alcance de tal racionalización.

El esfuerzo de Batlle, se centró en alinear la reducción de los gastos del Servicio Exterior con el plan de austeridad y ajuste en todas las reparticiones del Estado. Las acciones incluyen cierres de las embajadas en Bulgaria, Hungría, Corea y Malasia y de los consulados en Hong Kong y Ucrania, siempre a partir de una ecuación en cuanto a lo que el país invierte y lo que recibe en el intercambio comercial con los países donde se tienen instaladas representaciones.

En el período estudiado, se concretó la promoción del país mediante un folleto publicado en el periódico estadounidense The New York Times, donde se describe a Uruguay como un oasis afectado por los males ajenos de su contexto regional. El hecho muestra claramente la intención primaria de mostrar al país como un socio atractivo para la recepción de inversiones y la venta de ciertos productos. Textualmente, se confiesa que “la prioridad de este pequeño país latinoamericano es establecer vínculos con Estados Unidos”.

Desde la Cancillería se actuó en dos frentes. El primero constituido por el trabajo tendiente a mejorar las estructuras que se ocupan del comercio exterior nacional con el lanzamiento de un portal en internet al servicio de las empresas, conjuntamente la Unión de Exportadores del Uruguay, y con un plan para evaluar proyectos de inversión y asesorar empresas, conjuntamente con las universidades nacionales y las intendencias municipales.

El segundo frente de acción de la Cancillería, tuvo relación con la reducción de gastos. La actitud de Operti no sólo fue firme, sino fluida: comunicó sistemáticamente y en distintos ámbitos los ahorros de su cartera. Sin embargo justificó el porcentaje del presupuesto que el Ministerio de Relaciones Exteriores significa en el universo del presupuesto nacional y la labor de la diplomacia, a la que dijo divisar “jaqueada” desde distintos ámbitos. Es interesante las cuantificaciones con las que ilustra el peso de las representaciones diplomáticas y consulares instaladas en Uruguay, advirtiendo que cierres masivos en los destinos donde el país acredita diplomáticos y cónsules pueden producir el fenómeno simétrico.

Los anuncios en cuanto a inversión en representaciones diplomáticas y consulares, siempre argumentando su relación con lo que se recibirá por concepto de comercio exterior, incluyen principalmente el refuerzo de la presencia nacional en Egipto, Irán, India, México y Canadá, y la

apertura de un consulado en Shanghai (China), tras el cierre del de Hong Kong, como soporte de las gestiones del presidente Batlle en su viaje a China.<sup>37</sup>

Cabe acotar que el Poder Legislativo acompaña y por momentos fiscaliza, la reducción de gastos en el Servicio Exterior, en un mensaje que muchas veces muestra a los legisladores atentos en que los funcionarios diplomáticos y consulares no queden exentos de los esfuerzos de racionalización de gastos que soportó todo el Estado. El protagonismo correspondió a los legisladores de la propia coalición de gobierno, especialmente los electos por el Partido Nacional.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> El País 29/12/2001, El País 18/01/2002, El Observador 04/02/2002, El Observador 21/02/2002, El País 21/02/2002, Ultimas Noticias 21/02/2002, Ultimas Noticias 20/05/2002, El Observador 23/06/2002, El País 27/06/2002, Búsqueda 27/06/2002, La República 17/07/2002, El País 26/07/2002, El Observador 27/07/2002, El Observador 24/08/2002, Búsqueda 12/09/2002, El País 12/09/2002, El País 05/10/2002, El País 05/12/2002.

<sup>38</sup> El País 16/01/2002, El País 18/01/2002, El País 01/03/2002, La República 07/04/2002, El País 05/06/2002.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ARBUET VIGNALI, Heber.

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

BIZZOZERO, Lincoln.

La Política Exterior en los Nuevos Regionalismos. El Uruguay de los Noventa. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 36. Abril, 1998.

CAGNONI, José Aníbal.

"El Tipo de Gobierno en la Constitución Nacional". En: Defensa de la Constitución Nacional: Homenaje a Justino Jiménez de Aréchaga, Aníbal Luis Barbagelata, Alberto Ramón Real. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales N° 2. Montevideo. Universidad de la República, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. 1986. p. 37-54.

CORREA FREITAS, Ruben y VAZQUEZ, Cristina.

La Reforma Constitucional de 1997. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1997.

EISENBERG, Alfredo.

Curso de Derecho Diplomático Tomo I. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1964.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson.

Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 37. Marzo, 1998.

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson.

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

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson.

El Presidente Electo en la Transición. Variables Afectadas de la Política Exterior. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 53. Julio, 2000.

GATTO, Hebert y TROCHON, Ivette.

Parlamentarismo y Presidencialismo en el Uruguay. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1993.

GEORGE, Alexander L.

La Decisión Presidencial en Política Exterior. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1991.

GROS ESPIELL, Héctor y ARTEAGA, Juan José.

Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1991.

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.

VAN KLAVEREN, Alberto.

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

## Documentos

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967. Anotada y Concordada con las Reformas Constitucionales Parciales de 1989, 1994 y 1997. Ruben CORREA FREITAS.

## Otras Fuentes

Archivo del Material de Prensa "La Política Exterior Uruguaya". Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales.<sup>39</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>40</sup>

RODRÍGUEZ LARRETA, Aureliano.

"Política Exterior a Golpes de Inspiración". En Brecha 12/02/02.

RODRÍGUEZ LARRETA, Aureliano.

"Uruguay de Nuevo Sólo en la Mar Océana". En Brecha 10/05/02.

Página institucional de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)

Página institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay - República Oriental. del Uruguay.

[www.mrree.gub.uy](http://www.mrree.gub.uy)

Página institucional del Poder Legislativo - República Oriental del Uruguay.

[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

---

<sup>39</sup> Artículos periodísticos citados en notas de pie de página.-

<sup>40</sup> Artículos periodísticos citados en notas de pie de página.-