

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



“UN TREN DE FRENTE”

El proceso de toma de decisiones en la relación comercial con los Estados Unidos de América en la primera administración del Frente Amplio: Actores, negociaciones y tensiones.

**MONOGRAFIA FINAL
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

Noviembre de 2011

Jorge Damián Rodríguez Díaz

Orientador: Dr. Daniel Chasquetti

Co-orientador: Mag. Wilson Fernández Luzuriaga

AGRADECIMIENTOS	i
------------------------	----------

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

I. ABORDAJE TEÓRICO y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA: TOMA DE DECISIONES y NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL	4
--	----------

1. Lineamientos conceptuales sobre política exterior	4
2. Enfoques teóricos sobre Toma de Decisiones en política exterior	8
3. Negociación Internacional: “ <i>The two level games</i> ”	13

II. LA POLÍTICA EXTERIOR DE URUGUAY: ESTRATEGIAS y DEFINICIONES DE SU INSERCIÓN	16
--	-----------

1. Democracia y nuevos Regionalismos	17
2. El abrazo a la región. Uruguay en el MERCOSUR	19
3. La nueva “ <i>era del Bilateralismo</i> ” en América Latina	24

III. NEGOCIACIÓN y DECISIONES: CONFLICTOS y TENSIONES POR LA EVENTUAL FIRMA DE UN TLC ENTRE URUGUAY y EUA	26
--	-----------

1. La izquierda uruguaya en el poder: El déficit del “arco virtuoso”	27
2. Crónica de un tratado ratificado: El Tratado de Promoción y Protección Reciproca de Inversiones	31
3. “Impulsos y frenos” ante un eventual Tratado de Libre Comercio con EUA	35

IV. CONCLUSIONES	51
-------------------------	-----------

V. ANEXOS	54
------------------	-----------

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58
---------------------------------------	-----------

AGRADECIMIENTOS

A mi tutor, Daniel Chasquetti

A Wilson Fernández Luzuriaga

A Lorena Repetto y Nicolás Schmidt, siempre

A Rodri Simaldone, Ana Viotti, Pía López, Tefa Núñez, gracias

A mis amigos y amigas

A mi familia.

A la vida, a la política y a la ciencia política.

Introducción

El presente trabajo investiga el proceso de toma de decisiones en la política exterior en la primera administración de un gobierno de izquierda en Uruguay (2005-2010), a partir de un acontecimiento puntual y paradigmático: la relación bilateral con los Estados Unidos de América (EUA).

La negociación por la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos países, provocó posturas a favor y en contra: a) en la interna del Frente Amplio, b) en el sistema político y c) en el plano externo, principalmente entre los socios comerciales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En un contexto político doméstico que presentó la presión de grupos de interés económicos y de agentes sociales con posturas divididas, las dudas de los agentes estatales uruguayos respecto al costo-beneficio político y económico, de firmar un tratado bilateral con los EUA, tornó inviable la negociación y firma de un TLC con dicho país (Van Rompaey, 2007), optándose por un Tratado Marco de Facilitación de Comercio e Inversiones (TIFA) por su sigla en inglés (Trade and Investment Framework Agreements)¹.

Comprender dicho proceso significa abordar una serie de interrogantes: ¿Qué actores participaron en la toma de la decisión al definir la política exterior de una relación bilateral con los EUA? ¿Cómo fue tomada la decisión? Ante la existencia de divergencias en la interna del partido de gobierno- Frente Amplio (FA)- con respecto a las alternativas de inserción internacional del país: ¿cómo afectaron dichas divergencias al proceso de decisión que concluyó en la firma de un acuerdo diferente al que se venía negociando? ¿Qué permitió laudar las divergencias a la interna del Frente Amplio?

En el mes de enero de 2007, Uruguay y los EUA firmaron un TIFA. Esta decisión fue el punto de inflexión en la negociación comercial que comenzó en la administración Batlle hacia finales de 2002 y que al 2007 atravesó varias etapas, donde la manifestación de

¹ “Los Tratados Marco de Comercio e Inversiones (TIFA) son un mecanismo de consulta de Estados Unidos para discutir con otros países asuntos relacionados al comercio y la inversión. Los TIFA se han negociado sobre todo con países que están en las primeras etapas de apertura de sus economías a la inversión y el comercio internacional, ya sea porque han estado tradicionalmente aislados o porque tienen economías cerradas. Recientemente, Estados Unidos ha suscrito varios TIFA con países de Centroamérica (...) y África. Aunque no son vinculantes, pueden generar beneficios comerciales específicos y ayudar a la contraparte en la negociación a desarrollar la experiencia, instituciones y normas que impulsen la integración a la economía global, creando una oportunidad para la liberalización que en algunos casos puede concluir en un TLC”. Sitio en internet del **Departamento de Estado de los Estados Unidos**, <http://usinfo.state.gov/>.

diferentes fuerzas sistémicas fue favoreciendo y finalmente obstruyendo la firma de un tratado bilateral con los EUA en el formato de un TLC.

Este trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de toma de decisiones que llevó a Uruguay a no negociar un TLC con los EUA y optar por un TIFA. Esto conlleva implícitamente profundizar en el estudio de la política exterior, tanto a nivel teórico como a nivel empírico. Por esa razón, considero a dicha política, no simplemente como una mera descripción de ciertos hechos, sino como una política pública provista de una serie de características que la hacen peculiar ante las restantes políticas del Estado, ya sea por su proceso de implementación (por su proyección hacia el sistema internacional), ya sea por la influencia de factores externos que en ella inciden.

A su vez se realizará un análisis de los roles e intereses que asumieron los distintos actores políticos (Presidente, Canciller, Parlamento y los Partidos Políticos) en la definición de la política exterior de Uruguay. Aquí se ahondará en el entramado de la negociación internacional, haciendo hincapié especialmente en el rol desempeñado por el Presidente, ya que éste debió sopesar al mismo tiempo entre los intereses de actores internos como externos para lograr garantizar apoyo y legitimidad a la negociación bilateral. El proceso de negociación fue llevado a cabo en tres niveles de discusión:

- 1er Nivel) **Inter-Partidario**: donde participan los distintos sectores de la coalición de izquierda, Frente Amplio
- 2do Nivel) **Sistema Político**: donde inciden grupos de interés económico, actores de la sociedad civil, partidos políticos.
- 3er Nivel) **Supranacional**: correspondiente al ámbito externo que refiere al bloque de integración regional: MERCOSUR.

El análisis que se desprende de lo anterior, permitirá interrelacionar el nivel internacional en un plano de simultaneidad con el ámbito doméstico de la negociación que si bien actúan bajo lógicas y actores distintos, evidencian un *feedback* entre sí.

Respecto a lo establecido, la hipótesis de trabajo sostiene que, *la decisión presidencial de optar por un TIFA y no por un TLC, se explica por la pugna de intereses que se produjo en la interna del partido de gobierno, Frente Amplio, caracterizada por la división en torno a dos posiciones definidas respecto al modelo de inserción internacional.*

En el desarrollo del trabajo se pretenderá observar cómo los factores internos y externos influyeron en la decisión presidencial que dio continuidad a la política de inserción internacional de Uruguay de permanecer en el Mercosur. Para ello, se indagará en el entramado de negociaciones y alianzas que surgieron en la interna del FA ante la eventual firma de un TLC, para explicar así: 1) la manifestación de diversas fuerzas políticas y sociales en el ámbito doméstico (sistema político), 2) en el nivel externo, la presión de los socios del MERCOSUR, sobre un tratado bilateral Uruguay-EUA en formato TLC, cuestionó la posición de Uruguay como Estado Parte dentro del bloque.

En el primer capítulo se establece el marco teórico de referencia que será la base de argumentación que guíe nuestra investigación. Se presentarán por un lado, lineamientos conceptuales sobre políticas públicas, y en particular sobre política exterior y por otro, distintos enfoques sobre el problema de la toma de decisiones en política exterior y negociación internacional. En la segunda parte se abordará desde una perspectiva histórica la política exterior seguida por Uruguay a partir de la restauración democrática y se describirán los diversos momentos que el Mercosur ha atravesado, desde su etapa fundacional, hasta el periodo de crisis y estancamiento hacia 2002. A partir de allí, se describe la nueva etapa de relaciones bilaterales que mantiene Uruguay con países extra-región, en el marco del fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). En el capítulo tres nos detendremos en el análisis de los lineamientos estratégicos de inserción internacional que adoptó Uruguay en el primer gobierno de izquierda, la relación entre presidente-bancada legislativa-partido, se analizará el caso de una eventual firma de un TLC con EUA y las diferentes variables que incidieron de una u otra forma en la decisión presidencial de no optar por un TLC y contemplar la firma de un TIFA. Por último se presentan las conclusiones y algunas reflexiones sobre el trabajo monográfico.

CAPÍTULO I: Abordaje teórico y definición del problema: Toma de decisiones y negociación internacional.

1.1. Lineamientos conceptuales sobre política exterior.

Este primer apartado tiene como finalidad la búsqueda de una explicación conceptual, en la cual se contemplen, los factores internos y externos que determinan el proceso de elaboración e implementación de la política exterior.

Partimos del supuesto de que dicha política posee características distintivas que la dotan de peculiaridad ante las restantes *policies* de un Estado. La peculiaridad en este caso está presente en las diferentes etapas de esta política, sometida a constreñimientos y efectos externos al sistema político que la genera y a otras variables influyentes sobre los decisores. Tanto la política exterior, como las diversas *policies* domésticas son componentes de la acción estatal; la diferencia entre ambas radica en los destinatarios, ya que sólo la primera, se dirige a los Estados y demás actores del sistema internacional.

Este trabajo pretende ubicarse dentro de los supuestos de la ciencia política, al considerar a la política exterior como una política pública más, dentro del ámbito estatal como mencionáramos al principio del capítulo. El análisis pondrá énfasis en el conglomerado de estructuras formales e informales y la interacción que surge de ellas en el proceso de negociaciones para la toma de decisiones en la etapa de formulación de la política exterior. Resulta evidente entonces, que la política exterior no puede reducirse exclusivamente a su ámbito de ejecución, es necesario prestar atención también, a su formulación y al proceso de toma de decisiones previo a la acción exterior en sí.

Éste trabajo está enmarcado en la perspectiva neo-institucionalista, considerando que las instituciones generan estímulos y constreñimientos sobre las acciones de los actores racionales los cuales buscan maximizar sus beneficios (North, 1990).

Entendemos que las políticas públicas: “[...] *emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios*” (Scartascini, et al...,2011:2). En este sentido, como tema de investigación, abordamos una de las fases-el juego político-del proceso de formulación de políticas. El proceso político en sí, se encuentra vinculado con el comportamiento de las instituciones democráticas y el resultado (calidad) de las políticas públicas de un país. Este proceso permite indagar en la compleja interacción entre los actores, influidos por las

instituciones: “[...] y las prácticas políticas de cada país ya que estas afectan a los roles e incentivos de cada uno, las características de las arenas en las cuales interactúan y la naturaleza de las transacciones en las cuales se involucran”. (Scartascini, et al...,2011:3).

Los diversos abordajes sobre el concepto de política exterior y la amplia discusión académica sobre el mismo no han producido un consenso entre las diferentes escuelas y corrientes para precisar con exactitud lo que la definición de política exterior debe incluir o excluir. Es importante tener en cuenta entonces, que toda definición de política exterior está condicionada por cada autor o escuela, o por el enfoque teórico de las Relaciones Internacionales del cual se desprende².

En rasgos generales, adoptamos la definición de Pérez Antón (2003), que concibe la acción exterior de un país como: *“La actividad del sistema político dirigida a sujetos y procesos no pertenecientes a la sociedad nacional a la que este sistema corresponde. Gestión de las relaciones internacionales por un Estado y por el sistema político que lo incluye”* (2003:129).

Esta definición refiere a la política exterior como el conjunto de acciones de política doméstica que ocurren en un determinado país y que se dirigen al sistema internacional, sujeta a factores internos y externos que van condicionando su proceso de elaboración e implementación, donde intervienen e interactúan, una amplia gama de actores domésticos y externos. La política exterior es entonces, un proceso complejo e integral que responde a diversos intereses y demandas que se producen en dos ámbitos distintos: el doméstico y el externo. En este caso, centraremos la atención en las dimensiones económica y comercial de la política de inserción de Uruguay en su accionar bilateral y regional. Como señala Van Klaveren (1984), el “[...] análisis sectorial de la política exterior, desglosando un área concreta para su estudio separado [...] facilita el estudio de las variables intervinientes” (citado en Gonnet y Hernández, 2007).

Lo anterior refiere a la nueva coyuntura internacional, lo que se traduce de manera sustantiva, en la capacidad de los decisores para interpretar ciertos hechos, lo cierto es que: *“las transformaciones que se han producido en los años recientes dentro de las **dinámicas***

² Para una profundización de los diversos abordajes y aportes del pensamiento latinoamericano en este tema, véase el trabajo de Alberto Van Klaveren (1992) y Raúl Bernal-Meza (2005).

*intermésticas*³ afectan de manera directa los procesos de conformación e implementación de la política exterior.” (Latouche, 2003:7).

La complejidad de contemplar factores de doble naturaleza a la hora de analizar la política exterior, se enmarca en los crecientes procesos de globalización reflejada en una mayor pluralidad de temas que conforman la agenda internacional de los Estados.

En un primer momento, los temas de agenda, estaban relacionados a elementos constitutivos de la denominada *higs politics*, contemplando cuestiones de poder militar, como la seguridad y el mantenimiento de la soberanía nacional. El contexto actual presenta una diversidad de fenómenos y acontecimientos, acompañada de la pérdida gradual del Estado-nación como único actor en las Relaciones Internacionales, donde se priorizan aspectos sociales, culturales y ambientales de la política, elementos estos últimos de la denominada *low politics*, entrelazados también con aquellos elementos que integran la *middle politics* (aspectos económicos y tecnológicos).

Asimismo, en este escenario complejo, diversas son las perspectivas con respecto a los procesos de cambio en el sistema y en política internacional, lo cierto es que: “[...] *la creciente importancia de una amplia gama de actores trasnacionales, la penetración de muchos sistemas políticos por agentes oficiales y no oficiales de otros Estados y el flujo de las comunicaciones internacionales, han hecho que la distinción entre factores externos e internos sea menos clara y tajante que en el pasado.*” (Van Klaveren, 1992:176).

No es objetivo de este trabajo profundizar en la discusión teórica sobre la primacía o no del factor doméstico sobre el externo o a la inversa en la formulación de la acción exterior de un Estado⁴, sin embargo resulta pertinente destacar otra característica que vuelve peculiar a la política exterior respecto a las restantes *policies* domésticas: el hecho de responder a dos frentes de demandas y la interacción que se produce por ello. Si esto es

³ El concepto “*interméstico*” es acuñado por Rosenau en su trabajo titulado: “*Turbulence in world politics*” (1990). Interméstico proviene del término inglés “*intermestic*”, significa que la solución de determinado problema implica por una parte la participación internacional junto a la parte doméstica. Adoptar un acuerdo bilateral con otro país, en formato de un TLC, es una política interméstica que comprende asuntos internacionales, en el marco de la agrupación, de las relaciones y los efectos que esta produce en relación a las características regionales y mundiales vigentes; pero que afecta actividades domésticas, como la industria, el empleo, los grupos de interés local o externos con incidencia local, la actividad de los respectivos Parlamentos, sindicatos, opinión pública, etc.

⁴ Comparto con Van Klaveren (1992), la idea de que en un estudio de política exterior, todo intento de elevar y determinar como primario y exclusivo al factor interno o externo tiende al fracaso. Entendemos que ambos “[...] *factores no están en competencia, sino que se complementan. En realidad, la relación entre factores internos y externos es de doble vía. La política exterior de un Estado es la expresión internacional de una sociedad, pero también sirve para integrar al mundo a una sociedad*” (1992:178).

así, el juego estratégico en cual están inmiscuidos los decisores de la política exterior, deberá contemplar esta interacción de factores y demandas a la hora de definir “*las líneas de acción e implementación que compromete al Estado ante terceros.*” (Latouche, 2003:2).

En suma, la complejidad que reviste hoy en día el sistema internacional, caracterizado por la interdependencia, la forma que ha asumido la economía trasnacional y la balcanización del poder político mundial, se traduce en un número mayor de temas e intereses que son contemplados en la agenda internacional de los países en la globalización.

En el caso uruguayo, la autoridad principal en lo que refiere a la formulación y ejecución de la política exterior recae en el Poder Ejecutivo. En la dimensión *económica/comercial* de la política exterior, las competencias se distribuyen entre las instituciones ministeriales de Relaciones Exteriores (MRREE) y de Economía y Finanzas (MEF).

El marco de actuación del Poder Ejecutivo y del relacionamiento de éste con el Poder Legislativo lo da el artículo 168 de la Constitución de la República, al Presidente actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros le corresponde la conducción internacional del país, nombrando el personal consular y diplomático, con obligación de solicitar el acuerdo de la Cámara de Senadores o en caso de receso de esta última, con acuerdo de la Comisión Permanente según las disposiciones del numeral 12 y 10 de dicho artículo y decretar rupturas de relaciones, declarar la guerra previa resolución de la Asamblea General, como lo dispone el numeral 15, 16 y 20 del presente artículo.

Se le confiere potestad al Poder Ejecutivo de concluir y suscribir tratados, necesitando para su ratificación la aprobación del Poder Legislativo según lo dispone el numeral 20 del artículo ya citado. La capacidad de fiscalización y control del Poder Legislativo se manifiesta en pedidos de informes, el llamado a sesiones de la Cámara de Senadores o de la de Representantes, llamado a Comisiones Permanentes o Comisiones parlamentarias de investigación, según disposiciones de los Artículos 118 al 121.

Asimismo, el Art. 2 del Decreto N 35/96⁵ define al MRREE como el órgano político administrativo del gobierno, responsable de representar al Estado en los foros internacionales, a la vez que se encarga, en conjunto con otros Ministerios, de hacer cumplir los compromisos internacionales. Según el Decreto N 442/97 al Ministerio de Economía y

⁵Registro Nacional de Leyes y Decretos R.O.U, primer semestre. Año 1996. Tomo I. Publicación Oficial. IMPO. Montevideo 1997.

Finanzas le compete la conducción superior de la política nacional económica, financiera y comercial; “*coordina su planificación y efectúa la programación y control de su ejecución [...] contribuyendo al desarrollo económico y social del país*”⁶

Lo anterior descrito, refiere al conjunto de reglas, en este caso, las reglas presidenciales del diseño institucional uruguayo. Es decir, entiendo que éste trabajo si bien centra el análisis en el comportamiento y preferencias de los actores, el mismo se enmarca sobre la base de ciertas características institucionales preestablecidas -*status quo ante*- (Shepsle, 2007:22). Estas instituciones formales, son a mí entender, fuentes de información perfecta que a su vez sirven como herramienta para el diseño de estrategias de los actores para hacer prevalecer sus preferencias.

1.2. Enfoques teóricos de toma de decisiones en política exterior

El proceso de toma de decisiones constituye un conjunto de mecanismos entre instituciones o actores que afectados por factores internos y externos, interactúan y negocian entre sí. Es un proceso político en el que se suceden las acciones y los diversos estadios por el cual este atraviesa: información, evaluación, identificación de alternativas y selección de una decisión.

Diversos son los trabajos e investigaciones que desde la academia se han realizado sobre toma de decisiones en política exterior, como también distintos abordajes desde disciplinas como las relaciones internacionales y la ciencia política se han realizado para colocar el estudio de toma de decisiones en un lugar central en el proceso de formulación de políticas. Las transformaciones provocadas a partir de los años 90’ en las estructuras decisorias de los sistemas presidencialistas de América Latina, en materia de política exterior, enmarcadas en procesos crecientes de globalización económica y apertura comercial, instó la aparición y participación de nuevos actores en los procesos de toma de decisiones en política exterior. Actores que no obedecen únicamente a lógicas gubernamentales, sino actores que se constituyen e influyen desde la sociedad civil organizada y el mercado. Por ello, tanto los actores domésticos como externos, así como los factores de naturaleza indistinta que operan sobre el proceso de toma de decisiones en

⁶Registro Nacional de Leyes y Decretos R.O.U, segundo semestre. Año 1997. Tomo II. Publicación Oficial. IMPO. Montevideo 1998.

materia exterior, son variables claves para un conocimiento más preciso de las políticas de los Estados.

Algunos autores como Carlos Mena (1989) y Luciano Tomassini (1989), afirman que, fue David Easton quién probablemente puso en el centro del análisis político los estudios sobre procesos decisorios al definir la política como: *“la asignación de valores dentro de una sociedad por parte de la autoridad”* (citado en Tomassini, 1989:193).

De ahí en más, los estudios de este tipo fueron objeto creciente de atención dentro de las ciencias sociales especialmente en disciplinas como la psicología, la sociología, la economía y la ciencia política. La toma de decisiones puede ser interpretada teóricamente desde la perspectiva clásica de los modelos diseñados por Graham T.Allison (1971), que aporta una primera estructura teórica para éste trabajo.

El autor realiza una tipología donde se fijan tres modelos de toma de decisiones en política exterior sobre un estudio de caso como lo fue, la crisis de los misiles en Cuba en la década de 1960: el primero refiere al “Modelo del Actor Racional” ó “clásico”, basado en instancias racionales y unitarias de un agente monolítico, como lo puede ser el centro presidencial o el Presidente: *“... este actor posee un conjunto de fines específicos (equivalente a una función utilitaria consistente); un conjunto de opciones percibidas; y una estimación única de las consecuencias que se siguen de cada alternativa.”*(1988:65).⁷

El segundo es el “Modelo del Proceso Organizacional” ó denominado también como “Modelo “burocrático-organizacional” que responde a la lógica organizacional de los procesos burocráticos. A diferencia del primer modelo, el actor o agente, no es monolítico sino: *“...una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales. Esta constelación actúa solo cuando las organizaciones que la componen despliegan ciertas rutinas.”*(1988:132).

El tercer Modelo, el de la “Política Gubernamental”, es considerado como el juego político entre actores e instituciones que conforman el entramado del Estado, según este enfoque: *“...el modelo de política gubernamental (o Burocrática) no considera a un actor*

⁷ El modelo clásico de toma de decisiones explica a la conducta gubernamental como la elección racional realizada por un agente unitario que decide de forma monolítica, desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales, ello se enmarca en la perspectiva estatocéntrica del Realismo. Luego del debate de los años setenta, cuando se cuestionó la realidad internacional del enfoque realista por parte de Transnacionalismo y con el desarrollo de los sistemas políticos nacionales y sociedades actuales, la intervención de múltiples órganos y entidades, públicas y privadas, se considera clave en el análisis de la acción externa de los países.

unitario sino a varios actores como jugadores, jugadores que no solo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloje, característico de la política”.(1989:213).

El juego establecido de este modo, entiende que el poder se encuentra disperso y difuso entre los actores; aunque en los hechos esto no se manifiesta de esta forma, ya que la existencia de un conjunto de normas jurídicas, reglas y decretos, otorgan potestades a determinados actores capaces de comprometer los recursos de una sociedad ante terceros. Sobre lo anterior, Allison (1971) destaca que se ha producido una ruptura en el patrón decisional tradicional en materia internacional, ya que el Presidente, o líder de un país deja de ser una figura monolítica en la toma de decisiones, pasando a ser un jugador más en el “tira y afloje” del juego político.

Un segundo autor clásico en “*political decision making*”, es Alexander George (1980) en su trabajo: “*La decisión presidencial en política exterior: el uso eficaz de la información y el asesoramiento*”, quién siguiendo el criterio de Allison sobre el establecimiento de modelos y procedimientos para establecer procesos deseables de toma de decisiones en política exterior, se aleja de aquel, introduciendo una perspectiva sistémica, para argumentar que el sistema de trazado de políticas tiene lugar en tres subsistemas interrelacionados entre sí: 1) el sistema o “contexto individual”, donde se considera al titular del ejecutivo, en este caso el Presidente o el/los secretarios de Estados; 2) el sistema o “contexto de pequeño grupo”, que participa el titular del ejecutivo con un pequeño grupo de asesores y 3) el sistema o “contexto de organización”, que vincula procesos organizados con agencias y departamentos vinculados a la acción exterior del país, coordinados estos de manera jerárquica por el poder ejecutivo.

Estos subsistemas, si bien presentan procesos dinámicos distintos, se plantea que están interrelacionados entre sí “[...] *para producir resultados de política exterior*” (1991:25).⁸

⁸ George aclara que los subsistemas descritos, involucran actores del Ejecutivo y agencias gubernamentales sujetas a éste último, por lo tanto, no se trata otros subsistemas, “*que interactúan con los otros tres señalados aquí, es decir, el Congreso, la opinión pública y los gobiernos aliados y neutrales*” (1991:25)

En el marco del diseño de un sistema de trazado de políticas deseables, cada Presidente, enfrenta el desafío de cómo decidirá y manejará el trazado de sus políticas. Surgen así, según el autor, tres modelos de comportamiento o de administración: 1) el modelo “formalista” que se caracteriza, “*por una ordenada estructura de trazado de políticas, la cual suministra procedimientos bien definidos, líneas jerárquicas de comunicación y un sistema de personal estructurado*”, 2) el modelo “competitivo”, “*se destaca por alentar una expresión más abierta y desinhibida de opiniones, análisis y consejos divergentes*”, 3) el modelo “colegiado” en el cual el Presidente, “*intenta crear un equipo de miembros de personal y de asesores que trabajen juntos a fin de identificar, analizar y resolver problemas políticos de forma tal que incorporen y sinteticen lo más posible los puntos de vista divergentes*” (1991: 156).

Esta primera aproximación al estudio del problema de toma de decisiones da cuenta de la existencia de distintos modelos, permitiendo la identificación de actores, aquellos denominados centrales o primarios en el proceso político, como es el titular del Ejecutivo ó Presidente, actuando con determinados asesores o agencias o dependencias gubernamentales. En éste trabajo se identifica una similitud entre los modelos descritos de Allison y George ya que las variaciones entre los distintos modelos, depende del grado o no de descentralización que el titular del Ejecutivo otorgue al proceso que influye en la dinámica del comportamiento de la toma de decisiones, en el asesoramiento y manejo de la información.

Es fundamental señalar, que el resto de los actores posean un rol marginal en las acciones y decisiones gubernamentales. Esto significa la existencia de diversos y variados juegos o instancias de participación. Estos movimientos constituyen según el enfoque de Allison (1988), un *conglomerado o collage*, compuesto por *micro* decisiones enmarcadas en un juego más amplio. Esto significa que los actores son capaces de conocer los intereses existentes entre ellos, pudiendo así determinar estratégicamente las jugadas, evaluando la información sobre la misma realidad en la cual operan. Esta variedad de juegos, o “*juego en forma extensiva*”, como entiende Shepsle (1989), es la sumatoria de acciones y preferencias del individuo *inducido* por la estructura.⁹

⁹ En un esfuerzo por incorporar características estructurales a los enfoques de elección racional, Kenneth Shepsle(1989), aporta el concepto de “*equilibrio inducido por la estructura*”, el mismo agrupa dos elementos: 1) *la secuencia*, en la que se encuentran las reglas institucionales de procedimiento que determina qué movimiento sigue a cual otro, convirtiéndose así en una jugada estratégica; 2) *la identidad*

En concordancia con lo antedicho, se realizará un análisis a micro-nivel, que nos permita desagregar la unidad política (Estado), identificando con ello los diversos actores que se encuentran dentro y fuera de los ámbitos gubernamentales, indagando en las negociaciones e identificando la pugna de intereses y alianzas en el entramado político de la toma de decisiones, hasta el regateo de una decisión final. A su vez es posible identificar y analizar las posibles políticas alternativas que se plantean antes de alcanzar y adoptar la misma, que surge del debate sobre la inserción internacional de un país y su modelo de desarrollo, como afirma Luján, ya que este proceso: “[...] *aparece con mucha fuerza cuando los partidos políticos se involucran fuertemente en la discusión sobre las orientaciones y cursos de acción del país.*” (Luján, 2003:113).

La más reciente literatura sobre formulación de política exterior y proceso de toma de decisiones, ha desarrollado nuevas categorías teóricas que dan cuenta de la complejización que ha adquirido la formulación de dicha política, la compleja articulación entre factores internos y externos, operando en un contexto dinámico y un proceso decisional “multi-actoral”, ha tornado heterogéneo el juego político y las instancias de negociación, suplantando el canal tradicional que monopolizaba la toma de decisiones y la conducción de la política exterior, nos referimos al eje: Presidente-Canciller-Servicio Diplomático y Consular. Aunque es necesario afirmar que para algunos autores, en la mayoría de los países de América Latina:

“los altos niveles de centralización y de concentración del poder adjudicados tradicionalmente a los presidencialismos latinoamericanos, no han impedido la emergencia de batallas burocráticas entre entidades rivales que mantiene sus propios valores y percepciones. Por cierto las autoridad más alta, esto es, el Presidente de la República, tiene la palabra final en muchas de estas batallas y él puede limitarse a un papel de árbitro”. (Van Klaveren, 1992:181).

Dentro de un enfoque contemporáneo encontramos los presupuestos teóricos ofrecidos por Russell para estudiar los procesos de toma de decisiones en política exterior en América Latina, el cual realiza una distinción conceptual entre *estructura* y *proceso* decisorio. Para este autor, la *estructura decisoria* hace referencia al **quienes**:

de los individuos, las reglas confieren el privilegio de ciertos movimientos a ciertos actores o subgrupos de actores. De esta forma, el “equilibrio”, combina estructura, procedimiento y preferencias, si el equilibrio existe “...es afectado no solo por la distribución y revelación de las preferencias de los agentes, sino también por la forma como la colectividad resuelve sus asuntos”. (Shepsle, 2007:23).

“está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tiene a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser revertida.” (Russell, 1990:256).

Esta categoría analítica refiere a las percepciones e intereses que los actores poseen sobre el tema objeto de decisión, como también las capacidades y competencias que poseen para influir de manera más o menos directa en ella.

La otra distinción conceptual es la de *proceso* decisorio, haciendo referencia al *cómo*. El autor entiende que esto está vinculado a la *dinámica decisoria*. En esta categoría;

“participan actores gubernamentales del país y del exterior en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de decisiones determinadas hasta que la misma es efectivamente adoptada.” (Russell, 1990:256).

La decisión final se reserva a los actores que conforman la estructura decisoria, es decir aquellos que están legitimados institucionalmente para comprometer los recursos de una sociedad determinada ante el sistema internacional. Mientras que aquellos actores que conforman el proceso decisorio, como los actores políticos y sociales del ámbito doméstico y los actores externos, ejercen influencia mediante el uso de diversos dispositivos (formales o informales), ya que estos carecen de potestades constitucionales para tomar una decisión.

1.3. Negociación Internacional: “*The two level games*”

Si bien el objetivo de éste trabajo es analizar el proceso de toma de decisiones, es pertinente realizar una aproximación a la negociación comercial, entre Uruguay y EUA por la eventual firma de un TLC.

Una negociación de estas características, presentó dos frentes de demandas (externas-internas) siendo ello ejemplo de que; *“la política exterior es una reacción a estímulos externos e internos”* como lo expresa Rosenau (citado en Latouche, 2003). Ante ello, si bien reconocemos la existencia de dos instancias en la negociación comercial de Uruguay y EUA, nuestro objeto de estudio se centra en uno de los dos momentos, que según Lujan (2007), se desencadenaron a partir del comienzo de la negociación de la deuda externa de Uruguay con el Fondo Monetario Internacional (FMI) durante el año 2005.

El primero momento, refiere a la ratificación del Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con EUA, en diciembre de 2005. El segundo, se inicia en los primeros meses de 2006, cuando se da un impulso político a la idea de un posible acuerdo comercial más amplio que el ratificado con EUA. Este trabajo se propone examinar este momento, durante el periodo comprendido entre enero 2006 y enero 2007, desde la perspectiva de la política exterior, de firmar un acuerdo de libre comercio con EUA, en su etapa de negociación y toma de decisiones, lo cual implica considerar el debate sobre el modelo de inserción internacional el cual amerita un tratamiento sucinto del mismo.

De este modo, es pertinente contar con un enfoque teórico que guíe el estudio de la negociación, y que arroje insumos teóricos para complementar con las categorías conceptuales que hemos tomamos de Allison (1988) y de Russel (1990).

El “Juego de los dos niveles” ó “two level games” de Robert Putnam (1993,1998), ofrece elementos para entender la conexión que existe entre el ámbito interno y externo, centrando el análisis en el rol que desempeña el gobierno nacional, y como responde esté ante un contexto de doble demanda.

Este enfoque nos permite indagar en los intereses, elecciones, alternativas, jugadores e información general. Esta estructura de investigación aporta al Modelo de Política Gubernamental o Burocrática de Allison, la simultaneidad existente entre los ámbitos interno y externo al momento de elaborar y definir la política exterior de un Estado. Putnam presenta para dicho análisis, dos niveles de negociación:

El primero denominado NIVEL I, donde se generan las negociaciones internacionales que se desarrollan entre los representantes del Poder Ejecutivo de los países involucrados,

“los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia habilidad para satisfacer presiones domésticas, mientras minimizan las consecuencias adversas de los procesos internacionales” (Putnam, 1993:436).

Por otro lado denomina NIVEL II a las negociaciones domésticas, es decir, cada grupo interno discute si es pertinente o no la ratificación del acuerdo planteado,

“grupos domésticos persiguen sus propios intereses mediante presiones al gobierno para que adopte políticas que les sean favorables, mientras los políticos buscan poder por medio de coaliciones con estos grupos de intereses” (Putnam, 1993:436)

El “juego de los dos niveles” permite integrar de manera simultánea dos realidades distintas, donde el Presidente ó algún miembro del Ejecutivo con facultad negociadora, participa en ambos niveles, encontrándose el mediador ó “negociador principal” en el NIVEL I y el NIVEL II. Es decir, la tarea que enfrenta el Presidente y su equipo antes de asumir la decisión de adoptar tal o cual tratado es la de hacer viable la negociación en ambos planos ó niveles. Esta interacción continua deberá arrojar respuestas a las distintas demandas que se producen en ambos niveles, es decir, que lo que se discute y negocie en el ámbito externo deberá contar con respaldo en el ámbito interno, y a la inversa, lo que se negoció a nivel interno logre ser aprobado por la contraparte negociadora en el nivel externo.

Recapitulando, en base a los enfoques anteriormente referidos sobre toma de decisiones y negociación internacional, procuramos establecer un enfoque integral de estos a efectos del trabajo. El Modelo de Política Gubernamental de Allison es el que procuramos adoptar como enfoque teórico. Esta perspectiva se centra en la lógica del juego político, aportando al trabajo elementos conceptuales que permitirán identificar las destinas estrategias, en término de intereses, objetivos y procedimientos para la formulación de la política exterior; en nuestro caso, respecto al cambio de rumbo que tuvo Uruguay con la región a finales de 2005, profundizando los vínculos comerciales con EUA en el gobierno de Vázquez.

El fuerte involucramiento de los partidos políticos y de los actores sociales en la discusión por la eventual firma de un TLC con la potencia hegemónica del norte, sumado a la correlación de fuerzas dentro del gobierno sobre la orientación del país en materia internacional, reviste de algunos elementos significativos para el análisis. Buscamos indagar los distintos ámbitos de intercambio de información y negociación existentes para obtener de ellos la característica que presento el proceso de la toma de decisiones.

En esta dirección tomamos del enfoque de Russel las categorías analíticas que refieren al *quienes* y al *cómo*, es decir, que actores participaron en la dinámica decisoria y en la adopción de la misma. Por ello, es necesario identificar los distintos roles que cada actor posee en este proceso, como también, el manejo que hacen de la información y de los recursos propios para el diseño de políticas.

Si bien nuestro enfoque está centrado en *quiénes* participaron en la toma de decisión que dejó por el camino la firma de un TLC con EUA y contempló la firma de un acuerdo marco (TIFA), nos interesa también indagar el *cómo* se llegó a tal opción, y analizar a su vez, si en este proceso supuso alguna alternativa de *policie* a las consideradas. Resulta indudable que la decisión final fue llevada adelante por un actor doméstico, como lo es el Presidente de la República.

A su vez, debemos contemplar en el análisis, la influencia de los actores externos en la discusión ante la eventual firma de un TLC como también en el propio proceso en sí, identificando roles y estrategias que los actores llevaron adelante en la mesa de negociación. El estudio de ésta última, alcanza a actores de naturaleza distintiva, aquellos que actúan en la órbita doméstica y aquellos que lo hacen desde el ámbito externo. Se prestara particularidad atención a los actores que presentan simultaneidad en ambos niveles, como el Presidente y miembros de su equipo negociador. Basaremos esta explicación tomando en cuenta los niveles de Putnam para la explicación de lo descrito anteriormente.

CAPÍTULO II: La política exterior de Uruguay. Estrategias y definiciones de su inserción.

El objetivo de éste capítulo es describir la orientación de la política de inserción internacional de Uruguay luego de recuperada la democracia en 1985, y en particular, la trayectoria del MERCOSUR desde su etapa fundacional en 1991 hasta su etapa de devaluación y crisis en 2002. En tal sentido, resulta especialmente importante para nuestro objetivo, relevar el proceso de cambio operado por la izquierda, desde su postura crítica ante la fundación del bloque a comienzos de los noventa, pasando por su *mercosurización* programática previa a la llegada al gobierno, y su consideración, ya como actor gobernante, de firmar un TLC con EUA.

2.1. Democracia y nuevos regionalismos

En el trayecto de los últimos años, el interés por la inserción internacional de Uruguay ha crecido debido a ciertos planteamientos políticos que cuestionan el modelo de inserción vigente. Conceptualmente, un modelo de inserción internacional no debe entenderse solamente por sus aspectos económicos, sino también por los aspectos históricos, culturales

y políticos que se desarrollan y construyen en el largo plazo. Dicho modelo no se desarrolla en forma aislada, sino que forma parte de un contexto mayor, que por momentos resiste de ser susceptible a grandes cambios que impliquen por ello una ruptura del mismo. Dada cierta coyuntura, cambio de época o régimen político, un país puede discutir e inclusive modificar su modelo de inserción. Cuando ello sucede, surge el desafío de analizar y replantear estrategias de inserción y visualizar escenarios prospectivos, contemplando la realidad y los equilibrios del contexto internacional. Clemente (2007), sostiene que “...*en ese análisis tienen incidencia muy importante las ideas sobre el modelo de país y su futuro pero también sobre su historia y las identidades que dan forma a las políticas para la inserción. En ese sentido importa el proceso histórico para determinar cómo intervienen los factores internos y externos en la corta, mediana y larga duración*” (2007:12).

En este marco, la política de inserción que un país define puede darse de modo distinto: a) mediante acuerdos bilaterales o meros acuerdos con algunos países estratégicos para su modelo de desarrollo y acorde a su interés nacional ó b) insertarse en una plataforma más amplia o bloque de países, siendo ello *línea de base* para insertarse en el escenario internacional. En los últimos años la vía de inserción que presentaron países con economía de pequeña escala, como Uruguay, fue la de una política de inserción basada en la integración regional¹⁰.

En su condición de “país pequeño”, respondiendo a los modelos de desarrollo adoptados históricamente y más allá de los factores geopolíticos que condicionaron su vía de inserción, Uruguay supo alejarse de la región en momentos de rivalidades y tensiones entre “los grandes vecinos” y alinearse con las grandes potencias del siglo XIX y XX. Empero, ello no resultó impedimento para que Uruguay desarrollara una exitosa política exterior pendular¹¹ con sus pares regionales¹².

A finales del siglo XX, la vuelta a la región significó un cambio en las ideas que primaron la clásica matriz de elaboración de la política exterior uruguaya. Se volvía a

¹⁰ En los abordajes teóricos sobre la integración regional, existen dos corrientes relevantes: el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1998) y la gobernanza supranacional (Sandholtz y Stone Sweet, 1998).

¹¹ Luis Alberto de Herrera: “El Uruguay Internacional”. París. 1912.

¹² Al respecto, Isabel Clemente (2007) sostiene que el estilo de política de inserción llevado adelante por el Uruguay Internacional desde comienzos de su independencia fijaron “...*un conjunto de identidades fuertemente ancladas en la formación cultural europea que prevaleció en la sociedad uruguaya*” (2007:12).

insistir en la integración latinoamericana y la necesidad de contextualizarse en la región. Hacia 1973 comienza a consolidarse la nueva matriz de inserción de Uruguay enfocada en la región, siendo ello el inicio de negociaciones y la firma de tratados posteriores, primero en 1974 surge el Convenio Argentino-Uruuguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y luego en 1975 el Protocolo de Expansión Comercial con Brasil (PEC). Si bien los acuerdos descritos pueden ser entendidos como factores antecedentes del MERCOSUR, en realidad se enmarcan en una trayectoria mayor de acuerdos y asociaciones entre los países de América Latina considerados en la literatura como los primeros ejemplos de integración regional.¹³

El comienzo de la tercera ola de la democracia (Huntington, 1994) en América Latina en la década de los '80 se caracterizó por un doble proceso. Por un lado, en el ámbito interno se desarrolló un conjunto de reformas caracterizado como “segunda transición”; una transición política del autoritarismo a la democracia superpuesta con una transición económica desde una matriz estadocéntrica a una de mercado. Jorge Lanzaro (2000), entiende que dichas reformas se produjeron “...en el estado y en el mercado, en los modelos de regulación y de gestión pública, con transformaciones importantes en los diversos planos de la sociedad, en el espacio nacional, en la inserción regional y en el relacionamiento internacional” (2000:25). Por otro lado, la acción exterior de los países siguió otra lógica, en el marco de los procesos de apertura e integración latinoamericana, se adoptaron las premisas conceptuales de las teorías desarrollistas. El “regionalismo abierto” o el “nuevo regionalismo económico”, fueron concepciones expuestas por primera vez por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que postulaba en principio; “*la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización*

¹³ Los mismos se remontan a los años sesenta, tomaron como modelo de integración a la Comunidad Económica Europea. Según Bizzozero, “...los antecedentes, que derivaron en la firma del Tratado de Montevideo en 1960 y en los inicios de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA), mostraron que para el pensamiento latinoamericano existía una convergencia entre el crecimiento económico producido por la liberalización comercial y la modernización política”. De esta forma, en los inicios del proceso de integración, la institucionalización de la ALALC convalidó la idea de que la integración posibilitaba una mejora del bienestar colectivo” (2008:84-85). Cabe agregar que en éste trayecto, se apuntó a una concepción “específicamente latinoamericana” que incentivó y ayudó a comprender mejor los procesos de integración regional en América Latina. Luego de la fundación de la ALALC y del MCCA, en 1980 se funda la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el ya olvidado grupo URUPABOL (Uruguay, Paraguay y Bolivia).

comercial en general”, persiguiendo con ello que “*las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen*” (citado en Clemente,2007:14). Posteriormente, basándose en los crecientes procesos de globalización y de apertura comercial que dicho fenómeno impuso, la CEPAL introduce variaciones al regionalismo abierto, haciendo referencia exclusiva a la apertura económica preferencial enfatizada en la región y reconociendo la dimensión social del proceso de integración¹⁴.

La tercera ola democrática produce una convergencia de la política exterior, no solo en la región, sino también en el resto de los países de América Latina. Consecuencia ello de la apertura comercial y de la regionalización de los temas de la agenda. La definición de una unión aduanera, la creación de zonas de libre comercio o la gestación de espacios integrados (Bizzozero, 2008), como vía de inserción competitiva en el contexto internacional, impulsa a Uruguay a tomar la decisión de sumarse a la iniciativa del MERCOSUR.

2.2. El abrazo a la región. Uruguay en el MERCOSUR

El retorno de la institucionalidad democrática en 1985, significó un viraje en la agenda de la política exterior con respecto a la del periodo dictatorial¹⁵. La adhesión a las líneas históricas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entiéndase, la defensa de la soberanía de los Estados, el principio de no intervención, la solución pacífica de controversias, la defensa de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales fueron “...*la línea real de defensa y preservación de la soberanía y la independencia nacional de un país de dimensiones pequeñas y de larga tradición democrática*” (Ferro, 2006:118). En este periodo –**etapa embrionaria** del bloque- ya estaban dadas las condiciones integracionistas, orientadas por el eje argentino-brasileño, que el gobierno de “Entonación Nacional” de Julio María Sanguinetti, del partido Colorado, impulsara junto a su canciller Enrique Iglesias. Según Ferro (2006), la legitimidad del gobierno dada por el retorno de la democracia, se refuerza con la instrumentación de

¹⁴ CEPAL. Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.1996.

¹⁵ Según Pérez Antón, “*comparada con sus similares de la dictadura y del periodo democrático que termina en la crisis de 1973, la política internacional de los últimos 20 años resulta mucho más amplia en su agenda, mucho más intensa en sus ejes de negociación, mucho más dispuesta a lanzar iniciativas en círculos subregionales, regionales y hasta globales*” (2005:109).

mecanismos de consenso con el resto de los partidos políticos y actores no gubernamentales en el proceso de formulación e implementación de la política exterior.

La década del '90, se caracterizó por el impulso neoliberal desde el punto de vista económico, por el inicio de la política de inserción basada en la integración y la alternancia en el poder desde el punto de vista político. En 1989 triunfa el Partido Nacional con la magistratura de Luis Alberto Lacalle y su gobierno de “Coincidencia Nacional”, el cual impulsará una agenda de reformas de corte liberal.

El 26 de marzo de 1991 se firma el Tratado de Asunción por el impulso político del Presidente argentino, Carlos Menem y el Presidente de Brasil, Fernando Collor de Mello invitando a Paraguay y a Uruguay a unirse a este acuerdo. Comienza a desarrollarse así, la **etapa fundacional** del bloque regional, basada en los lineamientos de la política doméstica de los Estados partes que, en mayor o menor medida, en el marco del contexto ideológico del Consenso de Washington¹⁶, impulsaban el retiro del Estado y la intervención del mercado en la agenda pública. Los Estados Parte, construían así un espacio regional, dejando al mercado como distribuidor de los beneficios y costos del proceso. La visión neoliberal se reflejaba en la concepción de mercado ampliado para los bienes públicos domésticos.

En Uruguay, se produjo un intenso debate intergubernamental con respecto al ingreso al bloque, donde partidos y fracciones desarrollaron argumentos respecto a la conveniencia de la decisión. A partir de la suscripción del tratado en marzo de 1991 y hasta su ratificación el 12 de julio de dicho año, la izquierda uruguaya estuvo claramente dividida entre aquellos que estaban a favor del ingreso y los que se manifestaban en contra¹⁷. Los partidos tradicionales apoyaron el Tratado de Asunción desde el inicio lo cual garantizaba su ratificación parlamentaria. Pero en la interna del FA, “...*el plenario tuvo que realizar dos votaciones para llegar a una fórmula que posibilitó el apoyo crítico al MERCOSUR, lo cual permitía supervisar el proceso e insistir en la modificación del modelo neo-liberal*”

¹⁶ Este paquete de componentes fue impulsado por Estados Unidos a partir de la década de los '80, que contenía 10 reformas básicas: 1) disciplina fiscal, 2) prioridad al gasto social, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) tipos de cambio unificados y competitivos, 6) liberalización comercial, 7) apertura a la inversión extranjera directa, 8) privatización de las empresas estatales, 9) desregulación y 10) respecto a los derechos de propiedad.

¹⁷ “Una decisión trabajosa”: El MERCOSUR divide la interna al Frente Amplio. Semanario BRECHA. Montevideo, 3 de mayo de 1991.

(Astori 1991, citado en Bizzozero, 2008:325). Este “apoyo crítico”¹⁸, destrabó una posible votación contraria de la coalición de izquierda y permitió que los siete senadores y la mayoría de los diputados se pronunciaran a favor de la ratificación. La línea mayoritaria del apoyo crítico estuvo encabezada por el senador Danilo Astori¹⁹, que notaba en el MERCOSUR, un mercado regional que generaría nuevas oportunidades comerciales para Uruguay y que el FA no podía “... *apartarse de esta experiencia, en una postura que lo retrate ante la sociedad uruguaya como enemigo de la única oportunidad concreta de integración que se le presenta al país*”²⁰. La posición minoritaria y opositora al tratado estuvo encabezada por el ala radical del FA, el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, el Movimiento 26 de Marzo, el Partido por la Victoria del Pueblo, Pregón y Unión Popular. Esta posición, argumentaba en contra del tratado de Asunción porque éste impondría las medidas neoliberales de los gobiernos nacionales inspiradas en la supuesta estrategia del imperialismo y de las empresas transnacionales, enmarcadas en la “Iniciativa para las Américas” del Presidente de EUA, George Bush.

El tratado de Asunción fue ratificado finalmente por unanimidad en el Senado y con dos votos en contra, en la Cámara de Representantes pues el plenario del FA otorgó libertad de acción a los diputados Helios Sarthou y Hugo Cores, quienes afirmaron que la oposición al tratado representaba a “...*los sentimientos patrióticos de la gente, sus sentimientos de identidad, la angustia de los trabajadores en vísperas del despido, de los empresarios pequeños y medianos en vísperas de ruina*”²¹.

Tanto la fase embrionaria del MERCOSUR (1985-1991) liderada por el Presidente argentino Raúl Alfonsín y el Presidente brasileño José Sarney, como la etapa fundacional del bloque (1991-1994), no fueron aceptables para los sectores radicales de la izquierda

¹⁸ El Plenario Nacional del FA se realizó el 27 de abril de 1991, con un mayoritario apoyo crítico al ingreso de Uruguay al bloque regional. Se adoptó por 86 votos contra 33 y con 9 abstenciones.

¹⁹ La línea mayoritaria estuvo compuesta por: Artiguismo y Unidad, Corriente Popular, Corriente de Unidad Frenteamplista, Frente izquierda de Liberación, Izquierda Democrática Independiente, Movimiento Popular Frenteamplista, Movimiento Socialista, Movimiento 20 de mayo, Partido Comunista y Partido Socialista.

²⁰ “*Una decisión trabajosa*”: El MERCOSUR divide la interna al Frente Amplio. Semanario BRECHA. Montevideo. (3 de mayo de 1991:4)

²¹ Hugo Cores (diputado PVP). “*Una decisión trabajosa*”: El MERCOSUR divide la interna al Frente Amplio. Semanario BRECHA. Montevideo. (3 de mayo de 1991:4)

uruguaya, que si bien creían en la integración latinoamericana, no la concebían en el marco de las políticas neoliberales que aplicaban los gobiernos de la post-transición²².

Sin embargo, el escenario político de 1995 determinó una coyuntura política distinta. En las elecciones de 1994, el FA alcanzó un porcentaje de votos similar al de los partidos tradicionales arrojando una situación de “casi empate”, lo cual desdibujó el antiguo formato del bipartidismo tradicional y acercó al sistema a un formato de multipartidismo moderado. El segundo gobierno de Sanguinetti y su “ciclo reformista” bajo la modalidad heterodoxa y gradualista, avanzó con éxitos, en lo interno y en lo externo en varias áreas de políticas. Pero ese fenómeno de moderación, no solo se gestó en Uruguay, sino también en los países del bloque regional, donde los Presidentes adoptaron posiciones más centristas.

Por esa razón, el MERCOSUR atraviesa una doble **etapa expansionista** en este periodo, con la puesta en vigencia del Tratado de Ouro Preto de 1994. Este acuerdo desarrolló una nueva institucionalidad, que abandona los criterios originales meramente comerciales, coherentes con los fuertes intereses liberales de los gobiernos y de los Presidentes firmantes del acuerdo (Caetano, 2011). Ouro Preto significa entonces un avance sustancial en el desarrollo de la institucionalidad del bloque. Más allá de la estructura originaria con capacidad decisoria, compuesta por el Consejo Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC), se efectivizó la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES). En lo externo, el MERCOSUR se expandió, mediante acuerdos con países extra-bloque, con Bolivia y Chile particularmente, quienes serán a partir de ese momento, Estados asociados del MERCOSUR. La búsqueda sin éxitos de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, la falta de voluntad política de los Presidentes para solucionar las asimetrías ya existentes y la presencia incisiva de EUA en la región conformarán el escenario de crisis ulterior que enfrentará el bloque.

²² La propuesta que surgió del interior del FA se asentaba en argumentos económicos y políticos con respecto a los costos y beneficios que traería la integración. El planteo y crítica que se hacía desde la interna, era básicamente al modelo neo-liberal, apostando a un tipo de integración “activa” por parte de Uruguay. El concepto “integración activa” era contrario al de “integración pasiva” que apoyaba el resto del espectro político que implicaba una adecuación al papel del Mercado. Como alucina Alberto Couriel con respecto al modelo de inserción basado en la integración, como facilitador de desarrollo económico ello significaba una “...*acumulación de capital, cambio tecnológico, formación de recursos humanos y empresario innovador, no liberalización, privatización y reducción del Estado*” (Alberto Couriel, 1991 “El Uruguay en el MERCOSUR. Cuadernos de Integración N° 1 (Montevideo, Universidad de la República).

El cambio sustantivo que significó Ouro Preto, se manifestó en el proceso de la apertura institucional de la dimensión social de la región, con la creación de la CPC y del FCES, superando así la etapa del MERCOSUR “fenicio” (el bloque comercial). Este nuevo esquema generó incentivos para que la izquierda de los países desarrollara estrategias de participación. En Uruguay en particular, la izquierda desarrollará su primera experiencia de legitimación y participación en el proceso de integración. Por un lado desde la sociedad civil organizada, el PIT-CNT, la Universidad de la República y las Organizaciones no Gubernamentales. Por otro y como estrategia política de la Intendencia Municipal de Montevideo²³ gobernada por el FA, se funda MERCOCIUDADES en 1995 con los objetivos de favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración, crear un espacio institucional para las ciudades en el seno del bloque y desarrollar una política de cooperación horizontal entre las ciudades de la región.

La **etapa de devaluación y crisis** del MERCOSUR abarcó el período 2000-2005 y estuvo signada por dos procesos de crucial importancia. Por un lado, en el plano externo, el inicio de la crisis económica subregional, a partir de la devaluación monetaria de los grandes socios del bloque y el impacto que dichas medidas generó en Uruguay. Por otro, en el plano doméstico, las consecuencias que traería la puesta en práctica de la reforma constitucional de 1996²⁴. La nueva ingeniería electoral, dio el triunfo a Jorge Batlle en la segunda ronda electoral de 1999, por mayoría absoluta de votos y con el apoyo del Partido Nacional.

La intención inicial del gobierno de Jorge Batlle era la de continuar con las líneas de política exterior que rigieron durante las anteriores administraciones, manteniendo el modelo de inserción vigente tras la recuperación democrática. Sin embargo, a poco de haber asumido fue el propio Presidente Batlle quien cuestionó el modelo de inserción ante la crisis económica en ciernes y el bajo desempeño económico del bloque. Es en este periodo donde se “...reafirma su aproximación al desarrollo mediante la diversificación de las

²³ El FA conquistó en 1989 la Intendencia de Montevideo, siendo electo por primera vez el DR. Tabaré Vázquez. Desde entonces, el FA no ha perdido la elección montevideana.

²⁴ La Reforma Constitucional de 1996 modificó el sistema electoral uruguayo. Los principales rasgos de la nueva normativa electoral que rige de un tiempo a esta parte son: i) un mecanismo de elección por mayoría absoluta con una segunda vuelta (balotaje) para la elección del Presidente, ii) se establece la candidatura presidencial única y iii) se desvinculan las elecciones nacionales de las municipales. Sobre los efectos de la reforma electoral de 1996 en el sistema de partidos uruguayos, véase los trabajos de Buquet, Chasqueti y Moraes (1998) y Buquet (1999).

exportaciones a EUA...con ese país buscó y obtuvo un incremento comercial destrabando las exportaciones” (Ferro, 2006:125). Lo anteriormente descrito, sumado al acercamiento entre los Presidentes Batlle y Bush, que se hiciera explícito en la cumbre de Miami en 2003 y la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, provocó fuertes resistencias y conflictos tanto en la oposición como en la interna del partido presidencial. Es en esos años que el FA adopta una postura decididamente pro-MERCOSUR, en contraposición a las iniciativas de aproximación a los EUA desarrolladas por el gobierno. Ese viraje quedaría plasmado en el programa de gobierno presentado por el FA en la campaña electoral de 2004.

Evidentemente, la dimensión social que adquirió el MERCOSUR posterior a Ouro Preto, permitió a la izquierda encontrar resonancia y legitimidad para la participación en el proceso de integración regional.

Por otra parte la crisis económica y el fracaso de las políticas neoliberales, favoreció el avance de propuestas de izquierda en la región. Los triunfos de Lula en Brasil en 2002 y de Kirchner en Argentina en 2003, aceleraron también el proceso de *mercosurización* de la izquierda tanto a nivel local como regional.

2.3. La nueva “era del Bilateralismo” en América Latina

La relación comercial de Uruguay con EUA dista de ser un tema novedoso. La misma se inscribe en un marco más amplio de negociaciones que impulsó EUA a través de su política de liberalización del comercio hacia los países de América Latina y el Caribe a finales de la década de los '80. Cabe precisar dos etapas en las negociaciones comerciales entre Uruguay y EUA que se inscriben bajo el marco antes mencionado.

La primera etapa denominada “Iniciativa para las Américas”, comienza bajo la administración de George.W. Bush -en el contexto de fin de la guerra fría-. Esta etapa se desarrolló en forma paralela a los procesos de restauración democrática en América Latina en los '80, acompañada además, como hicimos referencia, de un paquete de medidas económicas que apuntaban a la liberalización y a la apertura comercial con la aplicación de las disposiciones y principios del Consenso de Washington.

La estrategia internacional de EUA hacía América Latina y el Caribe contó con varios frentes, entre ellos, la negociación de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN), que será ratificado en 1993 bajo

la presidencia de Bill Clinton; las preferencias unilaterales a los países andinos (Perú, Bolivia y Colombia) en 1990 bajo la denominada “Ley de Preferencias Arancelarias de los Países Andinos” y a partir de 1991 con los países del MERCOSUR se suma la negociación que concluye con el Acuerdo del Jardín de las Rosas (bajo la modalidad de 4+1). Porzeckanski entiende que la Iniciativa para las Américas “...proponía la negociación de acuerdos bilaterales entre EUA y los países de la región con el objetivo último de formar una zona de libre comercio en todo el continente” (2010: 46).

La segunda etapa es lo que en la literatura se denomina como la “era del bilateralismo” (Vaillant, 2007 y Porzeckanski, 2010). Las negociaciones por un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) comienzan en 1998 y dependió en gran medida de las negociaciones entre EUA y el MERCOSUR²⁵. La llegada al gobierno de Brasil de Ignacio Lula da Silva, obstaculizó el esquema de negociación hasta entonces, o ALCA en su formato más “ambicioso”, alineándose y priorizando las relaciones con sus pares latinoamericanos. El abandono del formato de negociación anterior durante la cumbre de Miami de 2003, implicó un cambio en la estrategia de la política comercial de EUA. La era del bilateralismo o “la política de liberalización competitiva”, comienzan con la negociación y firma de un TLC entre EUA y Chile en el 2003. Sucesivamente, y en paralelo con la nueva negociación de un ALCA “light”, EUA negocia y firma tres TLC²⁶, en el año 2006 con Perú y Colombia y durante el 2007 lo hará con Panamá.

Durante esta fase y como vimos en el apartado anterior, la crisis y profundización de los problemas del MERCOSUR, el acceso al mercado de EUA, mediante un aumento del volumen de las exportaciones uruguayas a ese país en el rubro cárnico principalmente, fueron los factores para la propuesta de negociación y firma de un tratado bilateral por parte

²⁵ Porzeckanski hace referencia a la historia de esta negociación, “...en gran medida, la historia del ALCA, es entonces, en gran medida, la historia de las negociaciones MERCOSUR-Estados Unidos. Y la historia de las negociaciones MERCOSUR-Estados Unidos es, en gran medida, la historia de las negociaciones Brasil-Estados Unidos” (2010:49).

²⁶ El Congreso de EUA, le otorgó al Poder Ejecutivo en 2002, mediante la ley TPA (Trade Policy Authority), por su sigla en inglés, la autoridad para negociar acuerdos comerciales con terceros hasta el 2005. Dicha ley funciona como mecanismo de control al USTR (United States Trade Representative), por su sigla en inglés, que es el ente encargado de adelantar las negociaciones con otros países. La TPA, define cómo y qué se debe negociar, a su vez creó un grupo de supervisión, el COG (Congressional Oversight Group), por su sigla en inglés, que se encarga de analizar y hacer sugerencias al representante de la USTR, sobre los objetivos de la negociación, las estrategias y cumplimientos. La autoridad fue prorrogada hasta mediados del 2007, “...el Poder Ejecutivo debe comunicarle al Congreso, con antelación de noventa días, el inicio del proceso de negociación de un TLC, y debe realizar una notificación adicional noventa días antes del envío del proyecto de acuerdo al Congreso” (Vaillant: 2007, 100).

de EUA al gobierno uruguayo que se gesta en la administración Batlle, independientemente de las negociaciones multilaterales en la ronda de Doha (2001).

Como veremos en el capítulo siguiente, ante el fracaso de la constitución de un ALCA en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005, el camino bilateral se transformará en la vía estratégica de EUA para influir decididamente en la región y su objetivo principal será Uruguay, pero con la particularidad esta vez, de tener que negociar con un gobierno presidido por un presidente de izquierda.

Capítulo III: Negociación y decisión: Conflictos y tensiones por la eventual firma de un TLC entre Uruguay y EUA.

De acuerdo a la trayectoria descrita y analizada en el capítulo anterior, fundamentalmente, a partir del énfasis y orientación del proceso de *mercosurización* de la izquierda uruguaya, el presente capítulo, procura recapitular los factores internos y externos de la política exterior para explicar como éstos influyeron en la decisión del Presidente Tabaré Vázquez de no firmar un TLC con EUA, y a cambio aceptar el TIFA en 2006.

3.1 La izquierda uruguaya en el poder: El déficit del “Arco virtuoso”²⁷.

Las elecciones nacionales de 2004 marcaron un punto de inflexión en la historia de Uruguay. En las elecciones nacionales del 31 de octubre, el Frente Amplio (FA) alcanzó el gobierno, con el 50,5% de los votos emitidos, sin necesidad de recurrir a una segunda vuelta. Este triunfo significó, el ingreso de Uruguay al grupo de países que protagonizaron el “giro a la izquierda” o el también denominado, “arco progresista” de la región. Asimismo, el FA conquistó la mayoría parlamentaria, al controlar 17 bancas de las 31 del Senado y 52 de las 99 de la Cámara de Representantes. Este factor institucional será clave a la hora de comprender el cambio que operó en el formato del gobierno uruguayo de éste periodo²⁸, junto a la estrategia política del nuevo presidente en la conformación de un

²⁷ El aserto “Arco Virtuoso” hace referencia al discurso que dio el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano antes de asumir el primero gobierno del FA en marzo de 2005; “*Hay un arco virtuoso con Lagos en Chile, q ue pasa por Kirchner en Argentina, por Da Silva en Brasil, por Vázquez en Uruguay, por Venezuela con la política social de Chávez (...), ese arco virtuoso se da porque hay un modelo neoconservador que ha hecho polvo la realidad sudamericana.*” (Diario “La República”: 01/03/2005).

²⁸ A diferencia de los anteriores presidentes electos (quienes contaron con minorías legislativas, debiendo recurrir a la búsqueda de acuerdos interpartidarios ó coaliciones de gobierno para poder aprobar sus políticas en el Parlamento), “...*el novel presidente de izquierda no constituyó una coalición como sus antecesores, sino que por el contrario, instaló un gobierno de partido apoyado en un gabinete con un*

gabinete unipartidario. Inicialmente, un esquema institucional de estas características, generaría condiciones óptimas en el proceso de elaboración de políticas públicas, garantizando un sistema estable de cooperación en la relación Ejecutivo- Legislativo.

Según la literatura sobre regimenes presidenciales (Mainwaring y Shugart, 1997), el buen desempeño de este tipo de régimen, esta condicionado no solo por la situación institucional y legislativa del presidente, sino además por el grado de cohesión y disciplina que tenga su partido en el parlamento. En el caso uruguayo, los partidos políticos son estructuras altamente fraccionalizadas, con importantes niveles de institucionalización y visibilidad pública. Por tanto, los partidos políticos en Uruguay carecen de líderes capaces de imponer decisiones al conjunto del partido, existen jefe de fracción, con capacidad de control sobre el comportamiento de la misma (Chasquetti y Buquet, 2005). Vázquez desarrolló una estrategia que articulara no solo los equilibrios internos del FA, sino también, las principales fracciones del partido con representación parlamentaria²⁹.

El primer gabinete de Vázquez incorporó a los principales líderes de las principales fracciones del FA, asignando cargos ministeriales, es decir, cada líder de las principales fracciones del partido, quedó a cargo de una cartera ministerial (ver anexo- Cuadro I)³⁰. Así, a la estructura orgánica del FA y sus sectores, y a la representación parlamentaria, se le sumó un tercer espacio de toma de decisiones: el Consejo de Ministros que junto al presidente, fueron los encargados de la elaboración de las principales políticas del primer gobierno de izquierda (Moreira, 2009).

Como ya se examinó en el capítulo anterior, las condiciones políticas y económicas de los años previos a la asunción de Vázquez, fueron el resultado de la crisis económica iniciada en 1999 en la región, y que impactó en las principales variables macroeconómicas del país hacia comienzos de 2002. El crecimiento económico ulterior, producido en el bienio previo a la asunción del FA como actor gobernante, residió en el incremento de las

carácter eminentemente político” (Chasquetti: 2004,43)

²⁹ Como refiere Chasquetti, Vázquez contó con una “...mayoría ajustada en ambas cámaras y cualquier deserción podría tener un costo político importante” (2004:46)

³⁰ Se considera la primera conformación del Gabinete del gobierno del FA que abarca el periodo 2005 -2007. Cabe precisar que el ex -Presidente Tabaré Vázquez realizó una renovación de su cuerpo ministerial a partir de 2007.

exportaciones del rubro cárnico³¹, donde el principal socio comercial de Uruguay pasó a ser EUA (ver anexo-Grafico 1).

Para explicar la cadena de hechos que llevaron a explorar caminos comerciales alternativos, entre ellos, la vinculación con EUA, resulta importante examinar los aspectos que formaron parte de la plataforma electoral del FA de cara a las elecciones de 2004, sobre todo el que refiere a los lineamientos en materia internacional y el esquema de inserción.

En el documento, “El gobierno del cambio: la transición responsable” (EP-FA-NM, 2004), se presentaron los principales lineamientos programáticos del gobierno de izquierda de cara a las elecciones de 2004, entre ellos: el “Uruguay Integrado, en el MERCOSUR y en el mundo”. Allí, el FA establecía como prioridad central la relación con sus vecinos, definiendo a la región como la plataforma fundamental para lograr una posición competitiva en el sistema internacional. Más allá de la realidad histórica, política, económica y cultural a la cual este vínculo refiere, se reafirma que la pertenencia plena de Uruguay al MERCOSUR es fundamental para el mantenimiento de la estabilidad democrática y el desarrollo económico del bloque.

La política de inserción internacional impulsada por el FA, priorizaba la preservación del espacio MERCOSUR, como plataforma al regionalismo abierto, desarrollando ámbitos de bilateralismo múltiple con *“acercamientos comerciales con todos los rincones del mundo”* (EP-FA-NM, 2004). Asimismo, se apostaba a la expansión de la institucionalidad del bloque y a potenciar el desarrollo de las dimensiones sociales y culturales más allá del vínculo comercial que había primado en su desarrollo, desde la firma del Tratado de Asunción.

El proceso de *mercosurización* que atravesó la izquierda uruguaya a lo largo de los años, se fortaleció con los cambios operados en el contexto latinoamericano, donde partidos y movimientos de izquierda alcanzaron el gobierno en diferentes países. Por un lado, se apostaba a la creación del Parlamento del MEROCOSUR, como forma de democratizar el proceso regional y articular agendas sociales, económicas y políticas. Se reconocían los avances sociales del FCES, apuntando al fortalecimiento del mismo, en tanto ámbito

³¹ El crecimiento exportador con destino a EUA, se disparó a finales del gobierno del Jorge Batlle. El congreso norteamericano concedió un crédito “puente” para Uruguay durante la crisis 2002 y se aprobaron las condiciones sanitarias para el ingreso de carnes uruguayas al mercado de EUA en 2003 (recordemos que en 2001, Uruguay tuvo casos de fiebre aftósica, lo que impedía el ingreso de carnes a ciertos mercados, entre ellos, el estadounidense).

representativo de la sociedad civil en su conjunto. A su vez, se reconocían los avances de la red MERCOCIUDADES, y el impulso político logrado en la inserción regional de los gobiernos locales, apuntando a la creación de una nueva institucionalidad, el Foro de ciudades del MERCOSUR³².

El fuerte compromiso hacia el bloque, se reflejó en la celebre frase: **más y mejor MERCOSUR**; la cual refería a que, “...desde el gobierno vamos a reiterarles a nuestros hermanos y vecinos lo que ya les hemos expresado aún desde la oposición pero como principal fuerza política de este país: que aquí hay un Uruguay que quiere más diálogo, más cooperación, más cultura, más relaciones entre las sociedades civiles respectivas, más inversiones y más comercio con sus vecinos y; por supuesto, que aquí hay un Uruguay fuertemente comprometido con el proceso de integración regional”³³.

Por otro lado, y en lo referido a las relaciones con EUA, los lineamientos políticos emanados del IV Congreso Extraordinario del FA en 2003, establecían que el ALCA, proyecto impulsado por EUA, “...no es un proyecto de integración, ni siquiera típicamente un acuerdo de libre comercio, sino un conjunto de normas relativas a inversiones, uso de la tierra, servicios y política industrial, que permiten el mantenimiento de los subsidios a la agricultura y que establece pocas reglas reales sobre el comercio”. Por lo tanto el FA expresaba el rechazo a dicho proyecto, “...y los eventuales acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos concebidos en este marco, en tanto no resultan favorables a nuestros objetivos de consolidación de país productivo”³⁴.

Como se señaló en el capítulo anterior, el comienzo de la **etapa de relanzamiento** del MERCOSUR, estuvo signada por dos elementos cruciales que determinaron la coyuntura política y económica del período. Por un lado, el advenimiento de nuevos gobiernos progresistas presumió un nuevo vínculo entre los mismos, conformándose el denominado “arco virtuoso” de la región, que integró a los países del bloque y al que adhirió el Presidente venezolano Hugo Chávez con su propuesta de creación de la Alianza

³² En diciembre de 2004, durante la reunión del CMC del MERCOSUR en Belo Horizonte, se crea el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR (FCCR), que sustituye a la Reunión Especializada de Municipios. Recién en enero de 2007, el FCCR quedó instalado en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, como ámbito para institucionalizar la participación de las ciudades en el proceso de integración regional.

³³ Documento: “El gobierno del cambio: La Transición responsable” EP-FA-NM, (2004:50).

³⁴ Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010: porque entre todos otro Uruguay es posible. IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Héctor Rodríguez”.

Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA). Por otro, la sintonía ideológica con los vecinos (Moreira: 2009, 25), que supondría una convergencia de las políticas exteriores, consolidándose de este modo, el ansiado proceso de integración regional, como proyecto político alternativo al ALCA.

El tiempo comprobó, que más allá de la sintonía ideológica, la falta de voluntad política manifestada a raíz de ciertos hechos puntuales, derivó en la erosión paulatina de los acuerdos programados ente los gobiernos del “*arco virtuoso*”. Luego del rechazo al ALCA en la Cumbre de Mar del Plata de noviembre de 2005, reaparecieron los antiguos problemas en el funcionamiento del bloque. El creciente bilateralismo excluyente de Argentina y Brasil (Caetano, 2006) profundizó las asimetrías intrínsecas del proceso, lo cual favoreció a los socios mayores en detrimento de los socios menores. A su vez, la radicalización del conflicto bilateral que se desató entre Argentina y Uruguay a partir de 2003, por la instalación de una planta de celulosa en la margen del río Uruguay, y la actitud pasiva de Brasil para mediar en el diferendo, deterioraron el potencial y la expectativa sobre “el arco virtuoso”. Este marco, ofició como factor adicional a las tentativas bilaterales de EUA en la región, luego del fracaso del ALCA. La única “victoria” que la potencia hegemónica del norte obtuvo de la Cumbre de Mar del Plata, fue la expresión de voluntad política del gobierno uruguayo de ratificar el Tratado Bilateral de Inversiones (con modificaciones mediante), suscrito por el Presidente Jorge Batlle a finales de 2004.

El 2005 sería sin duda, un año de gran significación histórica para Uruguay, no solo por el cambio político sino también por la aparición de cambios en materia de relacionamiento internacional. La política exterior irrumpió, y no de la manera esperada (Moreira: 2009), pues más allá del conjunto de reformas que impulsaba el primer gobierno de izquierda, el interés por la inserción internacional del país, comenzó a primar en la agenda política.

3.2. Crónica de un tratado ratificado: El Tratado de Promoción y Protección Reciproca de Inversiones.

La ratificación del Tratado de Promoción y Protección Reciproca de Inversiones (TPPRI) resulta importante porque desató una dinámica en la interna del FA que determinaría los acontecimientos posteriores. En cierto modo, éste es un factor antecedente

para el análisis del proceso que deriva en la decisión presidencial de no firmar un TLC con EUA en 2006. Por ese motivo, nos interesa examinar la conformación y alineación de fuerzas que se produjo, no solo en la interna del FA, sino también en el sistema político uruguayo. La identificación de preferencias y motivaciones de los actores para definir posturas en torno a éste tema, será la antesala del escenario fragmentado en el cual se negoció la construcción de la decisión.

La firma y ratificación del TPPRI³⁵ se inició a principios de 2002, cuando Uruguay y EUA establecieron una Comisión Conjunta de Comercio e Inversiones (JCIT, por su sigla en inglés, Joint Commission of Investment and Trade) con el objetivo de analizar la promoción del comercio e inversiones entre ambos países. La voluntad de comenzar a negociar un tratado de esta naturaleza, se expresó en la Cumbre de Miami de 2003 en el marco de la negociación trunca del proyecto político ALCA de EUA. Durante el 2004, se profundizaron las negociaciones y se avanzó hacia un acuerdo bilateral de inversiones, que culminó con la firma del TPPRI ese mismo año. No obstante luego de la asunción presidencial, la discusión en torno al TPPRI, en la interna del FA, reafirmó por un lado la voluntad de ratificar el tratado, pero por otro, exigió al Presidente Tabaré Vázquez la introducción de algunas modificaciones que EUA aceptaría en una ulterior renegociación³⁶. El nuevo TPPRI, fue finalmente aprobado en el Senado con un voto en contra del Senador Eduardo Lorier del Partido Comunista y en la Cámara de Representantes con la unanimidad de los diputados oficialistas tras la implementación del mecanismo de mandato imperativo del FA acordado en diciembre de 2005. Los partidos políticos de la oposición,

³⁵ Según Porzencanski un TPPRI es, “...un acuerdo en el que los dos países signatarios asumen una serie de compromisos respecto de cómo tratar las inversiones provenientes del otro. Los compromisos asumidos son de dos tipos. En primer lugar, se refieren a cómo tratar las inversiones. En segundo lugar los países asumen el compromiso sobre cómo resolver las controversias vinculadas a la aplicación del tratado”. (2010:75).

³⁶ Se modificó el artículo 17 del TPPRI sobre “denegación de beneficios”, en conjunto con el procedimiento para la selección de los árbitros, en lo que refiere a los tribunales de solución de controversias. En el mismo, se establecía que EUA, “...podría excluir del tratamiento preferencial del tratado a una empresa uruguaya que fuera controlada por ciudadanos de un tercer país con quien EUA no mantuviera relaciones diplomáticas” (Porzencanski, 2010:95). Además, Uruguay logró anexar una declaración al artículo 4, que establecía el alcance del acuerdo comercial, con respecto a la cláusula de la nación más favorecida, el mismo especifica que, “...Uruguay se reserva el derecho a adoptar o mantener cualquier medida que otorgue un trato diferencial a países al amparo de cualquier acuerdo internacional, bilateral o multilateral, vigente o firmado con anterioridad a la entrada en vigor del presente tratado en materia de : a) aviación, b) pesca, c) asuntos marítimos, incluyendo salvataje y d) comunicaciones” (Tratado entre la R.O.U y EUA, relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, 2005:78).

contribuyeron en la discusión y en la definición de la ratificación, votando a favor de la ratificación en ambas cámaras.

El resultado positivo de la ratificación, sin embargo, fue un complejo proceso político donde se exacerbaron las diferencias dentro del FA. El envío del TPPRI original por parte del Presidente Jorge Batlle, al nuevo parlamento en funciones en febrero de 2005, para su respectiva ratificación, supuso un primer desafío para el FA en materia externa. Durante el ciclo electoral, el Presidente Vázquez, había tomado posición respecto a la firma de un acuerdo comercial con EUA, argumentando que el FA no había sido consultado sobre los contenidos del acuerdo: “...esta situación nos preocupa y por una razón de elemental responsabilidad política advertimos que estamos alertas a la evolución de la misma en todos los ámbitos de acción política en los que participamos. Consideramos importante decirlo en este ámbito pues un acuerdo de este tipo, negociado unilateralmente significa un desconocimiento al MERCOSUR y a la necesidad de encarar estos temas como región”³⁷.

Posteriormente, al asumir Vázquez como Presidente, comenzaron a pronunciarse los principales dirigentes de las fracciones del FA. El Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, manifestó públicamente que “*el presidente y yo estamos a favor de la ratificación del tratado de inversión con EUA pero no queremos que se impida el intercambio de opiniones*”³⁸. Comenzó así, un intenso debate político entre los sectores del FA, que denotó las diferentes preferencias en *policies*. En este contexto, el intenso debate se produjo en torno a dos posiciones antagónicas³⁹, respecto a qué modelo de inserción y desarrollo se deseaba para el país. Por un lado se conformó una línea a favor de la ratificación, con una posición más moderada o pragmática, que apoyaba la postura del Presidente Vázquez de ratificar el acuerdo. La misma, la integraban el Vicepresidente Rodolfo Nin Novoa, de la fracción Alianza Progresista, el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori de Asamblea Uruguay y el Ministro de Industria, Energía y Minería, Jorge Lepra que no integraba ninguna fracción del FA⁴⁰. En el otro extremo, la posición más radical, respondía

³⁷ Documento: “El gobierno del cambio: La Transición responsable” EP-FA-NM, (2004:53).

³⁸ Semanario Búsqueda: edición del 2 de junio de 2005.

³⁹ La correlación de fuerzas dentro del FA y la generación de discrepancias se reflejó en distintos momentos de la gestión del gobierno de Vázquez, no solo en materia internacional, como fue por la vinculación política y comercial con EUA, sino también por la aprobación de la ley de reparación a los “caídos en el combate a la subversión” y por aprobación de la ley “de salud reproductiva” que despenalizaba el aborto en legislativo y luego vetada por el Presidente Tabaré Vázquez.

⁴⁰ Jorge Lepra había sido presidente de la Cámara de comercio mixta entre Uruguay y EUA antes de asumir como Ministro.

a principios ideológicos, anti-imperialistas, y era liderada por el Senador Eduardo Lorier del Partido Comunista, quien contaba con el respaldo de diversos actores sociales.

Entre ambas, se conformó una posición intermedia, integrada por dirigentes que vacilaban en el apoyo o no a la ratificación del TPPRI. Allí se encontraban el Ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano, perteneciente al Partido Socialista, por el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, José Mújica y el Senador Alberto Couriel, ambos integrantes del espacio-609, Movimiento de Participación Popular. Otras fracciones del FA, como el Nuevo Espacio y la Vertiente Artiguista, no se manifestaron por ninguna de las líneas.

El argumento de quienes apoyaban la ratificación del TPPRI, seguían los presupuestos teóricos del regionalismo abierto de la CEPAL, apostando a la diversificación del comercio exterior, al incremento de la colocación de más productos en un mayor número de mercados. La posición intermedia, estaba preocupada por el impacto que generaría la ratificación en la relación del país con el MERCOSUR, argumentando que esa estrategia de acción se contradecía con las bases programáticas que el FA había presentado a la ciudadanía en la campaña electoral de 2004. Esta posición, proponía la posibilidad de llegar a una modificación en alguna de las disposiciones del TPPRI suscrito en 2004.

Quienes argumentaban en contra, basaban su postura en el sentimiento de unión latinoamericanista y anti-imperialista. Para los principales opositores, la ratificación de este acuerdo legitimaba la presencia de EUA en la región y no sería otra cosa más que la aceptación del proyecto del ALCA, por otro medio. La preocupación de la línea opositora, radicaba en que un vínculo con EUA, suponía una erosión a la soberanía nacional y un deterioro en las relaciones con los restantes países del MERCOSUR. Esto impactaría de manera negativa, ya que la condición hegemónica de EUA ante un país de economía de pequeña escala, restringiría el espacio para la implementación de políticas autónomas. Esta postura, encontró apoyo en actores sociales, cuando en junio de 2005, se crea la Comisión Nacional por la Soberanía, integrada por el PIT-CNT (Central Nacional de Trabajadores de Uruguay), la FEUU (Federación de Estudiantes Universitarios de Uruguay), FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua y SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia), quienes de forma coordinada trabajaron en la lucha contra la ratificación del TPPRI con EUA.

En suma, cuando el presidente Vázquez asume la conducción del gobierno nacional, el tema de la relación bilateral con EUA ya se encontraba en agenda. Más allá de la negativa a la constitución de ALCA en 2005, por ser un proyecto supuestamente contrario a los objetivos del país productivo, que pregonara la izquierda desde sus líneas programáticas. En este escenario, el Presidente Vázquez evitó pronunciarse públicamente dadas las divergencias existentes en la interna del FA. Luego de meses de renegociación con EUA, el gobierno uruguayo logró que éste último aceptara algunas modificaciones al TPPRI. De todos modos la divergencia a la interna del FA en cuestión de política exterior ya se había instalado en el debate público.

Al igual que la “decisión trabajosa”, que en 1991, representó para la izquierda la incorporación de Uruguay al MERCOSUR, el debate por la vinculación con EUA, supuso un trámite similar a la de aquel período. Una vez más, la izquierda moderada o pragmática intentó “*desideologizar*” el debate, argumentando que el país precisaba superar restricciones que la unión aduanera imperfecta imponía⁴¹.

Por otra parte, la izquierda aferrada a firmes principios ideológicos, que había sido contraria a la integración de Uruguay al MERCOSUR a comienzo de los noventa, encontró en la coyuntura del “arco virtuoso”, un marco propicio para el desarrollo de una política regional convergente, latinoamericana y anti-imperialista.

⁴¹ Cuando hablamos de la posición de la izquierda moderada, nos referimos a la continuidad histórica que ha mantenido el dirigente de Asamblea Uruguay, CR. Danilo Astori respecto a la diferencia entre el proceso de integración y las políticas macroeconómicas internas de los países integrantes de dicho proceso. En marzo de 1993, se realizó un foro organizado por la Fundación Rodney Arismendi, con el título: La integración latinoamericana y sus problemas contemporáneos. Uno de los expositores, fue precisamente Astori, lo que se presenta a continuación es un extracto de su intervención, “...*el MERCOSUR es hasta ahora el Tratado de Asunción, y yo no quisiera confundir la idea que está contenida en el MERCOSUR con las políticas económicas internas que se practican en nuestros países (...) digo, que las políticas económicas internas que se practican en nuestros países, son contradictorias con las ideas del MERCOSUR (...) las ideas estratégicas se defienden como tales, y en la coyuntura sociopolítica se defienden como se entienda mejor defenderlas. Creo que esta estrategia deberá ser una estrategia de especialización productiva e incorporación de tecnología. Uruguay no podrá vivir una experiencia de integración exitosa sin definir claramente con qué criterios habrá de especializar a su producción*” (Revista “Caras y Caretas”.Edición del 5 de mayo de 2006).

3.3. “Impulsos y frenos” ante un eventual Tratado de Libre Comercio con EUA.

El proceso de negociación de un posible TLC⁴² (2006) y la posterior decisión de firmar y ratificar un TIFA (2007), se desarrolló bajo la premisa de que los procesos de integración no pueden darse por la mera afinidad ideológica de los gobiernos. La serie de hechos que sucedieron luego del advenimiento de gobiernos progresistas en la región y la apuesta programática de fortalecer el proceso de integración, conllevaron a una breve etapa de relanzamiento del bloque a partir de 2005. Sin embargo, esta situación cambiaría rápidamente.

La radicalización del conflicto bilateral entre Argentina y Uruguay, la actitud neutral de Brasil como un *global player*, el déficit que representó para Uruguay el comercio intra-bloque, la persistencia de asimetrías entre “los grandes y los chicos”, junto al bajo desempeño institucional del MERCOSUR para instrumentar mecanismos paliativos a éstas y la tentativa de concretar acuerdos bilaterales con países extra bloque, reflejó la debilidad de la diplomacia presidencial de los países mercosureños. En otras palabras, las elites dirigentes del bloque, se mostraron incapaces de articular políticas exteriores convergentes y sortear con inteligencia la emergencia de una agenda compleja.

En Uruguay, actores políticos y sociales, académicos y periodistas desconfiaron de esta coyuntura. La dependencia regional, las deficiencias del modelo intergubernamentalista, amenazaban la estabilidad y el crecimiento de Uruguay. Se ensayaron escenarios prospectivos ante el estancamiento del MERCOSUR. La imagen de estabilidad hacia otro tipo de mercados, fue el imperativo de los negociadores, que perseguían la atracción de inversiones extranjeras, incentivar la inversión local, fomentar la especialización productiva mediante la incorporación de nuevas tecnologías y lograr así fuentes de empleo. Estos elementos constituían las principales líneas discursivas, no solo de que aquellos que cuestionaban el modelo de inserción vigente que Uruguay impulsaba

⁴² Los TLC, son acuerdos comerciales que pretenden alcanzar, lo que en la teoría económica se denomina “zona de libre comercio”. La idea es que entre los países que conforman la zona, se eliminen de manera gradual y sustantiva las barreras al comercio. Este tipo de acuerdo, establece compromisos sobre la liberalización en servicios y diversos temas como las compras gubernamentales, propiedad intelectual, inversiones y política de competencias. Con éste tipo de acuerdo, “...EUA induce la competencia entre los países ofreciendo el acceso discriminatorio a su mercado. Otra característica está vinculada con la voluntad de asociar los acuerdos comerciales con objetivos globales sobre política internacional y seguridad, buscando promover lo que en el lenguaje de los EUA, se denominan los valores americanos” (Vaillant: 2007, 99-100).

desde principios de la década del noventa, sino también de aquellos que, si bien compartían esta realidad, apostaban a la transformación y continuidad del modelo.

A continuación se establece de forma sucinta, una periodización de la negociación que mantuvo el gobierno de Uruguay con EUA durante el año 2006. La misma será presentada por “momentos”, para fijar puntos de inflexión y examinar de forma transversal el proceso de toma de decisiones, el juego político a la interna de la coalición oficialista, respecto a costos y beneficios que hubiese implicado la firma de un acuerdo comercial en formato TLC.

El alto grado de implicancia de los partidos y fracciones⁴³ en el controversial debate sobre la negociación de un acuerdo comercial con EUA en formato de libre comercio, resiste comparación con el activismo que caracterizó a la sociedad civil organizada, sectores empresariales, medios de comunicación y la opinión pública. La identificación de preferencias y posturas de actores gubernamentales, de los grupos de interés económico y agentes de la sociedad civil organizada en relación a la política exterior del Uruguay, reafirma la idea acerca de la descentralización de los procesos de toma de decisiones de esta naturaleza⁴⁴. De todas maneras, la anterior afirmación no significa que actores sociales ó no gubernamentales (aquellos que si bien participan del proceso, no conforman la estructura decisoria), hayan superado su rol marginal de influencia en las decisiones en materia internacional, supone reconocer quizás una mayor permeabilidad y vulnerabilidad de los sistemas de trazado de políticas y su proceso decisorio, a partir de la incorporación de temas en la agenda externa de un país.

⁴³Para éste análisis se tiene presente la teoría de los actores de veto planteada por G. Tsebelis (2002). El autor define como actor de veto a aquellos actores dentro de un sistema político cuyo acuerdo es necesario para tomar una decisión política. Según Tsebelis cada sistema político tiene una configuración determinada de actores con capacidad de veto en base a la cantidad que hay de ellos (su número), su distancia ideológica y de su cohesión interna. Respecto al número de actores de veto se establece que a medida que aumente el número de actores de veto aumenta la estabilidad de las políticas. En cuanto a la distancia ideológica, Tsebelis sostiene que a medida que ésta sea mayor entre los actores de veto, mayor será la dificultad de llegar a un acuerdo, y por ende aumentará la estabilidad de las políticas.

⁴⁴Investigadores como Van Klaveren (1990), entiende que a pesar de la centralización que caracterizó la toma de decisiones en política exterior en América Latina, signados por la primacía del Presidente, los actores internos no gubernamentales han adquirido una dinamización progresiva en los procesos decisorios, al respecto el autor afirma que: *“los procesos de modernización como de democratización experimentada por los países latinoamericanos han transformado los sistemas de toma de decisiones. Antes de que los países latinoamericanos alcanzaran sus actuales niveles de modernización, los procesos de toma de decisiones en el campo de la política exterior (así como en la política interna) se restringían normalmente a círculos integrados solo por unas pocas personas informadas en posiciones de autoridad. Sin embargo, la escala de la administración moderna ha cambiado tanto en la región, que la toma de decisiones se ha hecho mucho más compleja.”* (1990:180).

Momento 1- Redoblar la apuesta.

Los rumores acerca de la posibilidad de que Uruguay firmara un acuerdo de libre comercio con la potencia del norte se disparó a lo largo del primer semestre del 2006, precisamente en el mes de enero, cuando el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori lanzó la propuesta en la escena pública, “...*Uruguay tiene que comenzar a hacer esfuerzos para tener un TLC con EUA...un TLC no sólo potencia las posibilidades de inversión sino que puede generar incrementos notables en el nivel de actividad*”⁴⁵.

Meses atrás, en el marco de la discusión por la ratificación del TPPRI, el propio presidente Tabaré Vázquez había expresado la voluntad de redoblar la apuesta comercial con EUA. En una entrevista en setiembre de 2005, el presidente fue consultado sobre la posibilidad de concretar un acuerdo de libre comercio con la potencia hegemónica, en el cual alegó, “*si podemos llegar, a mí me parece muy bien, hoy EUA es quien nos compra más y mejor...vamos a intentar tener más y mejor relacionamiento comercial con EUA, con Canadá y con el país que sea*”.⁴⁶ Como sucedió con en el debate por la ratificación del acuerdo bilateral de inversiones, se volvió a reproducir la correlación de fuerzas en la interna de la coalición oficialista, ahora sobre la pertinencia de firmar o no un TLC. Por un lado y próxima al centro presidencial, aparece la posición liderada por el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori y por otro, la línea opositora encabezada por Reinaldo Gargano del Partido Socialista desde la Cancillería.

La línea que respaldaba la voluntad política del Presidente Vázquez, estaba integrada por el principal vocero en la negociación, el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori y su equipo económico, el Director de la Asesoría Macroeconómica y Financiera, Fernando Lorenzo y Darío Saráchaga y Álvaro Ons, de la asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas. También integraban esta línea, el Vicepresidente, Rodolfo Nin Novoa, de la Alianza Progresista, el Ministro de Industria, Energía y Minería, Jorge Lepra y el embajador uruguayo en EUA, Carlos Gianelli. El Secretario de Presidencia, Gonzalo Fernández, integrante del Partido Socialista, comenzó a tener un rol protagónico en esta instancia. La argumentación de seguir explorando un camino comercial más amplio, se basaba estrictamente en elementos comerciales, viendo que la coyuntura inmediata no presentaba avances ni soluciones.

⁴⁵ Semanario Búsqueda: Edición del 5 de enero de 2006.

⁴⁶ Semanario Búsqueda: Edición del 22 de setiembre de 2005.

El equipo de negociación, estaba dispuesto a buscar estrategias para lograr un TLC que se ajustara a los intereses nacionales, o sea, alcanzar un tratado a la “uruguayaya”, diferente a los tradicionales TLC, suscritos por EUA con Israel, Perú, Colombia y Vietnam en los últimos años. En una entrevista realizada por el autor en junio de 2010, el entonces Secretario de presidencia y más tarde Canciller, Gonzalo Fernández, aclaró que, “...no se podía ir a negociar cualquier cosa, pero tampoco se podía rechazar abiertamente la posibilidad de una negociación comercial que no nos iba hacer perder soberanía ni independencia como algunos grupos alucian, se trataba de comercio: comprar y vender”⁴⁷.

Las reacciones contrarias no se hicieron esperar en la interna del FA. La línea opositora a la búsqueda de un acuerdo con EUA, fue encabezada por el Canciller Reinaldo Gargano. Cuando en el mes de enero, el Ministro Danilo Astori, manifestó su intención de buscar un acuerdo de libre comercio con EUA, Gargano negó que el gobierno tuviera en sus planes firmar tratados de este tipo. Por esa razón, se lo denominó rápidamente como “el abanderado anti TLC”. En la interna de la Partido Socialista, sector al que pertenecía hasta ese entonces el Presidente Vázquez y el mismo Canciller, se produjeron dos posturas, aquellos que no se negaban a discutir la pertinencia de un TLC, alegaban que podría ser una “buena oportunidad”, como lo expresara, la Senadora Mónica Xavier, y aquellos que se alineaban con la postura garganista, que consideraban que un acuerdo de este tipo iría contra el programa del FA. Por otra parte, el Partido Comunista manifestó en todo momento una clara oposición al TLC, argumentando que en caso de que se concretase el acuerdo, se dañaría la soberanía y Uruguay perdería su posición como Estado parte del MERCOSUR.

Entre tanto, existían sectores del FA, que si bien no rechazaban un TLC, realizaban reparos sobre la posible firma de uno con en el formato tradicional propuesto por EUA. El líder de la Vertiente Artiguista, el senador Enrique Rubio, apoyaba la idea de firmar un TLC pero desde el MERCOSUR, al entender que, “...la política internacional no es un juego lineal (...) Uruguay permanece adherido a los principios tradicionales de la política internacional. Este gobierno llegó priorizando el MERCOSUR y la integración en el marco latinoamericano, por distintas razones de dio la paradoja que con el avance de movimientos progresistas (...) aparecieron nacionalismos estrechos y dificultades en el proceso de integración”⁴⁸. En la misma línea se encontraba el principal dirigente del MPP,

⁴⁷ Entrevista al Dr. Gonzalo Fernández. 2 de junio de 2010.

⁴⁸ Revista “Caras y Caretas”. Edición del 5 de mayo de 2006

José Mujica, quien se manifestó partidario de negociar un acuerdo comercial, pero se oponía al formato como el que EUA firmó con Perú.

Posteriormente, en el mes de mayo en lo que constituyó un hecho de gran magnitud histórica, el Presidente de la República Tabaré Vázquez visitó EUA, donde fue recibido por el propio Presidente George W. Bush. Un día antes, el mandatario uruguayo compartió un estrado con Condolezza Rice, en el marco de la 36° Conferencia Anual del “*Council of Américas*”⁴⁹. El novel Presidente reafirmó allí la voluntad de un acercamiento a los EUA, “...Uruguay está interesado en trabajar en trabajar con EUA para profundizar el marco legal entre ambos países para mejorar nuestro acceso a los mercados de bienes y servicios (...) Uruguay tiene que diversificar, abrir, ampliar los mercados de los que pueda disponer para colocar sus productos”⁵⁰

Mientras tanto, en Uruguay se intensificaban las divergencias en la interna del FA, en lo que Reinaldo Gargano, denominó como: “*racionalidad versus dogmatismo*”. Al respecto, el Canciller afirmó que su posición no iba en ninguna de estas dos direcciones, sino en dirección de la “*postura histórica de la izquierda*”⁵¹. Pese a ello, el Presidente Vázquez comenzó a instrumentar acciones, destinadas a seguir explorando las alternativas de un acuerdo comercial con EUA. Se reestableció el trabajo de la Comisión Conjunta para el Desarrollo del Comercio y las Inversiones entre el Uruguay y los Estados Unidos.

Esta comisión estableció con claridad que el TLC entre Uruguay y EUA se negociaría en los plazos de la TPA de 2002, en otras palabras, se negociaría con *FAST TRACK*. Además, quedó instalada la idea de que el texto del acuerdo sería similar al firmado entre EUA y Perú, y que Uruguay debería adherir a ello. En el marco de una negociación por la vía rápida, existían pocas posibilidades de que EUA aceptará modificaciones como sucedió con la ratificación del TPPRI. Pero mientras, el proceso de negociación estaba en marcha, la discusión en el sistema político uruguayo se radicalizaba.

⁴⁹ Durante su exposición el presidente Vázquez, reiteró los lineamientos de Uruguay en materia externa, “... nuestro país trabaja por un MERCOSUR más amplio y profundo que lejos de encerrarse en sí mismo, interactúe con otros procesos de integración, pues en el mundo actual no hay razón que justifique la soledad o el aislamiento”. Es en este contexto el presidente Vázquez afirmó la línea de trabajo que pensaba desarrollar junto a EUA, haciendo alusión a que el relacionamiento con la potencia del norte, “... viene de lejos y que deseamos vaya más lejos aún”. Revista “Caras y Caretas”. Edición del 5 de mayo de 2006, 8.

⁵⁰ Revista “Caras y Caretas”. Edición del 5 de mayo de 2006

⁵¹ Semanario Búsqueda. Edición del 19 de enero de 2006.

Momento 2- De idas y venidas.

Si se iba contra el programa del FA, las decisiones debían debatirse y laudarse en ese entorno. Los detractores de una eventual firma de un TLC con EUA, entre ellos, fracciones como la del Partido Comunista, entendían que la institución del FA, no podía estar por fuera de este proceso. Una de las ventajas de la línea partidaria opositora al TLC, era el hecho que contaban con un Plenario del FA, con una correlación de fuerzas favorable.

En la reunión de este organismo, realizada el 15 de julio de 2006, se analizó la postura de Uruguay en el MERCOSUR y lo que supondría un estrechamiento político y comercial con EUA. En tal sentido, el Plenario afirmó su postura anti-imperialista y alegó que, “...*el proyecto ALCA y los eventuales acuerdos bilaterales con EUA concebidos en este marco no resultan favorables a nuestros objetivos de consolidación de país productivo, correspondiéndose con lo resuelto en el IV Congreso del FA-Héctor Rodríguez*”⁵². Pese a ello, se planteaba que la opción comercial mediante el bilateralismo era legítima, en tanto no fuera opuesta a la estrategia regional que la fuerza política impulsaba desde las bases programáticas de 2003. Además, se mencionó que las diferencias ideológicas no serían obstáculos para la expansión del comercio con EUA y que los vínculos bilaterales no tienen que darse exclusivamente por TLC, sino que deben estudiarse acuerdos sectoriales, de cooperación e intercambio. Por último, el Plenario resolvió que, “...*en el caso de un acuerdo comercial con EUA, se trata de que las cuotas de nuestros productos en dicho mercado sean mayores, los subsidios que aplica dicho país a sus productos agrícolas sean menores y haya un tratamiento preferencial para nuestra producción, (...) la comisión establecida para el incremento de del comercio con EUA es el marco para negociar el proceso de acuerdos, (...) un TLC con el prototipo de los que ha firmado EUA con países del área, no es compatible con lo anterior mencionado*”⁵³.

El documento emanado del Plenario fue aprobado por una mayoría de 122 votos y contó 6 votos negativos. Sin embargo, con respecto a los principales lineamientos emanados del Plenario del FA, se produjeron lecturas distintas y contradictorias sobre su contenido.

Tres semanas más tarde, el 9 de agosto de 2006, el Consejo de las Américas, organizó por primera vez en Uruguay la conferencia “Uruguay en la economía global”, en la sede de

⁵² Plenario Nacional, Frente Amplio (2006): “Análisis político en el marco de Uruguay integrado al mundo”

⁵³ Plenario Nacional, Frente Amplio(2006) : “Análisis político en el marco de Uruguay integrado al mundo”

Punta Cala. El principal vocero de dicha conferencia, era el propio Presidente Vázquez, anfitrión del evento, lo que llevó a pensar que de allí saldría una decisión.

Vázquez habló y laudó. Una vez más, brindó su respaldo a la política económica y comercial impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Señaló las debilidades del MERCOSUR y manifestó su disposición de buscar un acuerdo de libre comercio con los EUA lo más amplio posible, sin importar su denominación: “*yo no tengo vocación de sigla*”⁵⁴ afirmó⁵⁵. Luego de señalar dos veces que Vietnam, un país comunista que combatió en el pasado la invasión de EUA, hoy tiene un acuerdo comercial como el que busca Uruguay, el presidente llamó a sus pares partidarios a no mirar el comercio bajo el prisma de la ideología y formuló su intención de estrechar los lazos comerciales con la primera potencia mundial “*tan lejos como sea posible*”⁵⁶.

Luego de que Vázquez culminara su oratoria advirtiendo que “*el tren, algunas veces, pasa una sola vez*”⁵⁷, fue el turno en la oratoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano, quien emitió un discurso impregnado de manifestaciones de adhesión al MERCOSUR y señales de alerta sobre otro tipo de vínculos comerciales extra-regionales, “*...no se va a firmar un TLC, quédense tranquilo...el tren pasa una sola vez, pero hay gente que se pone delante del tren y se lo lleva por delante. Yo quiero subirme a un tren que funcione, que vaya a un destino que le sirva a los intereses del país*”⁵⁸, agregó.

En el FA se seguían suscitando divergencias a la interna. Vázquez subrayó que la discusión sobre la suscripción de acuerdos comerciales debía “*desideologizarse*”. La proclama del Partido Comunista, la central de trabajadores PIT-CNT y otras organizaciones sociales y sindicales que en la noche del 9 de agosto realizaron un acto en la céntrica Plaza Libertad de Montevideo, en contra de la firma de un TLC con EUA, señalaba que, “*... operadores políticos funcionales a este objetivo intentan desideologizar el debate de dicho*

⁵⁴ <http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/paginas/2006/06-301aES.shtml>

⁵⁵ En la entrevista realizada al Dr. Gonzalo Fernández, el 2 de junio del 2010, siendo consultado sobre la afirmación del presidente Vázquez, aludió que, “*...a los uruguayos nos gustan los modelos simplificados de las cosas, agarramos la sigla TLC y hablábamos, y lo hacía gente que jamás en su vida leyó, ni sabe en que consiste un texto de un acuerdo de libre comercio, el 100% de la gente que salió a protestar y a pintar muros de “No al TLC” no tiene ni idea, lo que es un TLC*”.

⁵⁶ <http://montevideo.usembassy.gov/usaweb/paginas/2006/06-301aES.shtml>

⁵⁷ Declaraciones de Vázquez en la Conferencia “Uruguay en la economía global”, 9 de agosto de 2006: <http://www.larepublica.com.uy/politica/219970-vazquez-se-avanzara-tan-lejos-como-sea-posible-en-acuerdo-con-los-eeuu>

⁵⁸ El Observador, edición del 10 de agosto de 2006.

tratado escamoteando (el recuerdo) de que los tratados imperialistas a lo largo de la historia nunca fueron objeto de negociación”⁵⁹.

El senador del Partido Comunista, Eduardo Lorier expresó allí que, “...*si se analizan y se modifican los contenidos, nosotros estaríamos apoyando cualquier tipo de acuerdo con cualquier país del mundo*”⁶⁰. El legislador comunista, remarcó que en el último Plenario Nacional, el FA dejó en claro su rechazo a cualquier TLC con EUA y que las líneas programáticas de gobierno que presentó la coalición de izquierda en el año electoral, también eran contrarias a ello.

El ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y líder del Movimiento de Participación Popular (MPP), José Mujica, repitió que Uruguay “*debe tener acuerdos comerciales con todos los (países) que se pueda*” y agregó que “*hay que mejorar la relación comercial*” con Estados Unidos, “*pero hay que cuidarse del abrazo de oso*”⁶¹.

Los partidos políticos de la oposición, en tanto, recibieron complacidos el discurso “*auspicioso*” de Vázquez. Y no vacilaron en criticar la posición del canciller Reinaldo Gargano, por considerar que contradijo “*en un tono burlesco*”⁶², al propio Presidente, al señalar que, “*hay gente que se pone por delante*” del tren. Para el ex presidente Julio María Sanguinetti, el discurso de Vázquez en la conferencia del 9 de agosto, “*derriba ideologismos que tenía la izquierda desde hace mucho tiempo*”, en tanto las declaraciones de Gargano le generaron “*perplejidad*”⁶³. De igual modo, el ex presidente nacionalista, Luis Alberto Lacalle, opinó que, “...*el discurso de Vázquez fue muy hábil, muy medido, y a favor del TLC*”⁶⁴. El Senador nacionalista y líder de Alianza Nacional, Jorge Larrañaga, también se mostró conforme con los dichos de Vázquez, aunque expresó que la presencia de Gargano, en el cuerpo ministerial se había vuelto “*insostenible*”⁶⁵. Entre tanto, Pablo Mieres, del Partido Independiente, dijo que la postura adoptada por Vázquez debía ser “*fírmemente respaldada*” por el resto de sus pares partidarios⁶⁶.

⁵⁹ El Observador, edición del 10 de agosto de 2006.

⁶⁰ El Observador, edición del 10 de agosto de 2006.

⁶¹ El Observador, edición del 10 de agosto de 2006.

⁶² El Observador, edición del 10 de agosto de 2006.

⁶³ El Observador, edición del 10 de agosto de 2006.

⁶⁴ El Observador, edición del 10 de agosto de 2006.

⁶⁵ El Observador, edición del 10 de agosto de 2006.

⁶⁶ El Observador, edición del 15 de agosto de 2006.

El gobierno uruguayo pronto encontró oposición de sus pares regionales del bloque regional. Desde Argentina y Brasil llegaron cuestionamientos, acompañados por el recuerdo de que un TLC con Estados Unidos sería incompatible con el Tratado de Asunción de 1991. Entre tanto, las declaraciones de los principales voceros de los socios regionales, manifestaban la postura contraria a que Uruguay mantuviera vínculos estrechos con EUA, “...*me hace ruido que quieran lo mejor de los dos mundos. Hay que definirse entre el lado de la integración y los países del MERCOSUR o el lado de la alianza estratégica con Estados Unidos*”, dijo Eduardo Sigal, subsecretario de Integración Económica y MERCOSUR de la cancillería argentina al diario El Observador. Desde Brasil, el vocero del ministerio de Relaciones Exteriores, Marcelo Campos, dijo al diario argentino La Nación, que si Uruguay busca un TLC “*iría en contra del MERCOSUR, hay restricciones a algo así*”. Esta posición seguía las advertencias realizadas por el Canciller brasileño Celso Amorim, quien según la edición del diario brasileño O Globo del 25 de mayo de 2006, había transmitido en Brasilia a la vicescanciller uruguaya, Belela Herrera “*un ultimátum a Uruguay para evitar su acuerdo con Estados Unidos*”. De acuerdo a esta fuente, el mensaje del canciller brasileño era que, “...*Uruguay puede pagar un alto precio si firma un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos: la salida del MERCOSUR*”, y que esa exclusión sería determinada “automáticamente” por violación a la Unión Aduanera y del Arancel Externo Común del bloque.

Mientras tanto, el ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, principal impulsor de la profundización de las relaciones comerciales con EUA, declaró en una entrevista, el lunes 14 de agosto al diario El Observador, que defendía la firma de acuerdos comerciales bilaterales y señaló que para Uruguay es “*un ruido ensordecedor*” el incumplimiento de todas las resoluciones adoptadas por el bloque regional, entre las que destacó “*la de eliminar obstáculos no arancelarios al comercio recíproco*” y “*la cláusula de adaptación competitiva que es un obstáculo de la bilateralidad de Argentina y Brasil*”. Astori también mencionó la violación al Artículo 1° del Tratado de Asunción que implicaba el bloqueo de los puentes internacionales que unen a Argentina con el Uruguay, lo cual fue calificado como una, “...*agresión al espíritu de integración*”⁶⁷.

⁶⁷ El Observador, edición del 14 de agosto de 2006.

La oposición de los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela a la firma de un tratado comercial entre Uruguay y EUA, llevó a que las negociaciones comerciales con el gobierno norteamericano fueran desarrolladas, a partir de ese momento, por el secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández, y el embajador uruguayo en Washington, Carlos Gianelli

Momento 3- “La decisión la voy a tomar yo”

La interna del FA se dividió en dos posiciones antagónicas en torno al debate de ideologías y creencias que se venían sucediendo desde el mes de enero. Hasta tal punto la división interna fue evidente que el propio Presidente Vázquez, debió emitir un comunicado “a la opinión pública”, en la tarde del mismo 14 de agosto, donde se autodefinía como “*el único vocero*” habilitado para opinar sobre un posible acuerdo con EUA. El documento reconocía las “controversias” en “*el seno del gobierno*” sobre este asunto y anunciaba una próxima convocatoria a las “máximas jerarquías” de todos los partidos políticos para informarlos sobre las conversaciones con las autoridades y representantes del gobierno norteamericano. En el mismo comunicado, el presidente Vázquez informaba que invitaría a los embajadores de China e India para “*analizar la posibilidad de instalar comisiones bilaterales*” para estudiar nuevos acuerdos que “*permitan mejorar el intercambio comercial*” (Ver Anexo 3)⁶⁸.

Para el senador Larrañaga, esto era “*una suerte de golpe de Estado porque el presidente no puede o no quiere prescindir de ningún ministro, habría que preguntar si Astori y Gargano pueden hablar cuando sean interpelados en el Senado*”⁶⁹, en referencia a la convocatoria a sala que días más tarde realizaría el Partido Nacional a ambos secretarios de Estado.

Respecto a la reunión con todos los partidos, el senador blanco dijo que la oposición no son “*muñequitos de torta para el decorado*” y que Vázquez convocaba a la oposición “*cuando quiere encolumnar a su fuerza política*”. Sobre los contactos que el gobierno mantendrá con China e India, Larrañaga dijo que se trataba de una “*cortina de humo para disimular las diferencias que hay por el TLC*”⁷⁰. Y las había, desde el inicio.

⁶⁸ Archivo del Servicio de Prensa y Difusión (SEPREDI) de la Presidencia de la República.

⁶⁹ El Observador, edición del 15 de agosto de 2006.

⁷⁰ El Observador, edición del 15 de agosto de 2006.

El Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, indicó durante la interpelación en la Cámara de Senadores⁷¹, que el cambio de rumbo en la política exterior uruguaya -distanciamiento del MERCOSUR y apuesta por firmar tratados de comercio bilaterales- se había definido como resultado de la reunión entre Vázquez y Bush en la Casa Blanca, Astori afirmaba: “... *¿qué cambió entre marzo y agosto? La entrevista con Bush. Allí se manifestó el interés de Uruguay y EEUU de hacer un acuerdo*”.

A veinticuatro horas de la interpelación a los ministros de Economía y Finanzas y Relaciones Exteriores, el presidente recibió a los principales dirigentes de los partidos de la oposición, tal como se había comprometido en el comunicado difundido por, el Servicio de Prensa y Difusión de la Presidencia de la República (SEPREDI). Los líderes partidarios de la oposición, se retiraron disconformes con el Presidente por haberse limitado a reseñar lo conversado hasta ahora con los representantes de la administración Bush y repartir un documento de once páginas en el que se resumían los informes preliminares de la CIACEX (Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior), que evaluaron posibles “costos y beneficios” del eventual acuerdo⁷². Sobre las trabas del MERCOSUR para avanzar en acuerdos bilaterales fuera de la región, el mandatario acordó con los líderes que en días hablaría con el presidente Pro Tempore del bloque, el brasileño Lula da Silva, para obtener el visto bueno⁷³.

El 30 de agosto, el Presidente Vázquez “ordenó” a cinco de sus ministros “*avanzar en el diálogo con EEUU, India y China*”; “*Vázquez quiere mantener al país dentro del MERCOSUR y, consciente de la eventual resistencia de Argentina y Brasil, se buscarán los equilibrios necesarios para permanecer en el bloque y a su vez concretar acuerdos por fuera de él*”⁷⁴. Para eso reunió, a los siguientes ministros: Astori (Economía y Finanzas), Gargano (Relaciones Exteriores), Lepra (Industria), Lescano (Turismo) y Mujica (Ganadería), a quienes informó del estado de las negociaciones y los encuentros que

⁷¹ El 23 de agosto de 2006, los Ministros de Economía, Danilo Astori, y de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano, fueron interpelados por el Partido Nacional por las divergencias en el seno del propio gobierno acerca del rumbo de la política exterior y la posibilidad de firmar un TLC con EUA.

⁷² El Observador, edición del 22 de agosto de 2006.

⁷³ En la entrevista realizada al Dr. Gonzalo Fernández en junio de 2010, contó que él, participo de la reunión junto al presidente Vázquez y el presidente de Brasil, Ignacio Lula y su Canciller, Celso Amorim, quienes dieron a Uruguay la flexibilidad para alguna negociación externa, pero que no hubo ninguna especificación a que tipo de formato.

⁷⁴ El Observador, edición del 30 de agosto de 2006.

mantuvo con los embajadores de India y China, presentando, *“los lineamientos políticos que guiarán la estrategia del gobierno en esas negociaciones”*⁷⁵.

Un día después de que el Tribunal Arbitral del MERCOSUR señalara la “omisión” del gobierno argentino ante los cortes de ruta y el bloqueo de los puentes fronterizos por parte de los asambleístas de Gualaguaychú, Vázquez finalmente se reunió con Lula en Canoas, Brasil, entregándole una carta donde se le pedía a los países mayores del bloque *“le permitan a Uruguay explorar hasta dónde puede llegar en sus acuerdos bilaterales”*⁷⁶. El mandatario brasileño le otorgó a Vázquez la flexibilidad para negociar un acuerdo comercial con EUA y otros países, siempre y cuando *“no se lesione el corazón del bloque regional”*.

De esta manera, el presidente uruguayo cumplía con el mandato que había emanado de la cumbre de líderes partidarios realizada el 21 de agosto en la Residencia Presidencial de Suárez, en el sentido de buscar flexibilidad suficiente como para, a la vez de permanecer en el bloque regional y firmar acuerdos bilaterales con otros países. Dos días después del encuentro con Lula, el canciller argentino, Jorge Taiana dijo que su gobierno sería “flexible” con Uruguay, pero *“en la medida en que no se afecte al MERCOSUR”*⁷⁷.

El mismo día en que los presidentes de Brasil y Uruguay se reunieron en Canoas, en Uruguay varios sindicatos rompieron el silencio y se manifestaron en desacuerdo con la creación en el seno de la central sindical, diez días antes, de la Comisión en Defensa de la Soberanía, opuesta a la firma de este tipo de acuerdos comerciales. El gremio bancario, el sindicato de los textiles y el de la bebida⁷⁸ expresaron que *“antes de rechazar algo hay que ver de qué se trata”*. En esa línea, el secretario de la Federación de Obreros de la Bebida (FOEB) e integrante del Secretariado del PIT-CNT, Richard Reed, dijo que la oposición a la firma de un acuerdo comercial que aún no fue debatido se asimila a *“los piqueteros de Gualaguaychú: te cierro el puente por si dentro de tres años vas a contaminar”*. Tiempo atrás, el 28 de agosto el dirigente del Congreso Obrero Textil (COT), Walter Chape, adelantó que *“como gremio no decimos ni sí ni no”* a un TLC con la potencia del norte, dado que *“no es un problema dogmático”*. Por el contrario, abogó por *“discutir el tema”*⁷⁹.

⁷⁵ El Observador, edición del 30 de agosto de 2006.

⁷⁶ El Observador, edición del 9 de setiembre de 2006.

⁷⁷ El Observador, edición del 11 de setiembre de 2006.

⁷⁸ Estos gremios integran el grupo Articulación, una corriente de pensamiento que integra la central de trabajadores PIT-CNT y es afín al gobierno.

⁷⁹ El Observador, edición del 11 de setiembre de 2006

Luego de la definición expresada por el Presidente Vázquez, de avanzar en la tratativa comercial con la potencia del norte, tres intelectuales de la izquierda uruguaya intervinieron en el debate público. Gerardo Caetano, Alberto Couriel y José Manuel Quijano, lideraron una campaña anti-TLC, mediante la difusión de información y declaraciones en medios públicos. La principal preocupación que manifestaban, era por un lado, el poco debate político y la falta de transparencia respecto al tema y por otro, insistían en el impacto que este tipo de tratado tendría en términos del desarrollo para el “*Uruguay Productivo*”⁸⁰.

El jueves 28 de setiembre ocho de los trece ministros del gabinete se reunieron con el presidente para definir las características de la presentación que Uruguay realizaría el 2 y 3 de octubre ante los representantes del gobierno de los EUA que llegarían a Montevideo para participar de la Comisión Conjunta de Comercio e Inversión. Los ministros Astori (Economía y Finanzas), Mujica (Ganadería), Lepra (Industria), Gargano (Relaciones Exteriores), Lescano (Turismo), Rossi (Transporte), Brovetto (Educación) y el Ministro interino Fernández Galeano (Salud) discutieron junto al mandatario los informes técnicos finales elaborados por la CIACEX. En función de los mismos, Vázquez tomaría una decisión política respecto a cuáles son los rubros que defendería el gobierno en la negociación con EUA, por tratarse de productos y servicios sensibles para la economía uruguaya. Ese mismo día, el semanario brasileño “Valor Económico”, publicó una entrevista al Ministro Astori, en la cual afirmaba que el MERCOSUR tiene problemas y que Uruguay debe denunciarlos con “*mucha franqueza y sinceridad (...), pedimos que se entienda que Uruguay y Paraguay necesitan un poco más de flexibilidad para poder encarar acuerdos fuera de la región*”, agregó⁸¹. Consultado acerca de si el acuerdo comercial con EUA sería un TLC, el ministro respondió que “*eso no está definido (...) el concepto de acuerdo bilateral es más amplio que el concepto de TLC. Un acuerdo bilateral puede ser un TLC o no. Hasta que no empiece una negociación y se establezca un formato, no puedo saber si será un TLC o no*”.

⁸⁰ Posteriormente, en la edición del 22 de setiembre de 2006 del diario La República, Caetano, Couriel y Quijano, recibieron el apoyo formal de 52 personalidades en una carta pública. El denominado “Documento de los 52”, manifestaba la necesidad que un tema tan trascendental para el país, debía ser discutido ampliamente, de forma detallada y de manera pública.

⁸¹ Valor Económico, edición del 27 de setiembre de 2006.

Momento 4- Adiós al TLC

La hora de las definiciones llegó el jueves 28 de setiembre de 2006. La decisión presidencial de no firmar TLC con EUA y la opción por un acuerdo marco, TIFA, apuntó a evitar la división del FA y eventuales conflictos con los socios del bloque regional. En una conferencia de prensa realizada en la Residencia de Suárez y Reyes, Tabaré Vázquez anunció que el gobierno negociaría un acuerdo en una ampliación en materia de bienes del Tratado de Inversiones ya ratificado entre ambos países. Se trataba de un formato denominado Acuerdo Marco de Comercio e Inversión (Trade Investment Framework Agreement, TIFA). En el FA nadie se atribuyó la victoria, ni se lamentó ver como el tren del TLC se alejaba de la estación uruguaya. Para algunos, como el Senador comunista, Eduardo Lorier, *“ganó el programa del Frente Amplio”* y *“se puso a salvo la soberanía del país”*. Para los países socios del MERCOSUR, la decisión fue *“una muestra de independencia”*⁸². Para la oposición, el gobierno cedió a las presiones internas e hizo que con esta decisión *“pierdan todos los uruguayos”*⁸³. Consultado sobre un acuerdo alternativo al TLC, y la opción de acordar un TIFA, surgido de las negociaciones entre los representantes del gobierno uruguayo y EUA, el Dr. Gonzalo Fernández afirmó, que *“... uno de los principales elementos que se tuvo en contra para la concreción de un acuerdo comercial fue la negociación por fast track, además del triunfo en el Congreso norteamericano del Partido Demócrata, de tradición proteccionista. Hubo una mala interpretación de que el gobierno estaba dispuesto a aceptar un modelo cerrado. Quienes se oponían a la negociación y se aferraban y se siguen aferrando a la muletilla “más y mejor MERCOSUR”, representan una alternativa, ó una perspectiva ingenua de no darse cuenta cuales son los resultados del MERCOSUR, que no ha logrado resolver siquiera sus problemas estructurales”*⁸⁴.

Casi cuatro meses más tarde, el 25 de enero de 2007, en el Edificio Libertad, el secretario adjunto de Comercio de Estados Unidos, John Veroneau, y el secretario de la Presidencia de Uruguay, Gonzalo Fernández, suscribieron el TIFA. Esta vez, el tren del TLC pasó de largo, pero la discusión generada en torno a la estrategia comercial del país y su modelo de inserción internacional significó un profundo debate intra FA, al punto tal que

⁸² El Observador, edición del viernes 29 de setiembre de 2006.

⁸³ El Observador, edición del viernes 29 de setiembre de 2006

⁸⁴ Entrevista realizada el 2 de junio de 2010.

una semana antes, la Mesa Política de la coalición oficialista convocó al Ministro Astori para que informara acerca de las implicancias del acuerdo⁸⁵.

El Ministro Danilo Astori, consultado sobre si el TIFA implicaba un paso previo para firmar más tarde un TLC, dijo enfáticamente, "...no está establecido ese fin, en absoluto", al tiempo que indicó que la posición del gobierno uruguayo sobre el TLC "ya está tomada". Tras el intenso debate en el seno de la izquierda uruguaya⁸⁶, el FA le otorgó luz verde al gobierno para ponerle la firma al tratado⁸⁷. El tren había pasado de largo, pero la discusión acerca del rumbo económico, político e internacional del país marcó un antes y un después para el primer gobierno de izquierda.

La capacidad de sorprender y convencer es un elemento constitutivo del liderazgo. El primer presidente de izquierda lo tenía claro. Por un lado, Vázquez precisaba del FA, fue el vehículo que lo llevó al gobierno. El fraccionamiento del FA, manifestaba tantas preferencias como actores existentes, había que generar mecanismos para amortiguar conflictos internos. El presidente Vázquez contribuyó todo el tiempo, a que la vinculación entre, mandatario, bancada y fuerza política, funcionará armónicamente, pues precisaba de este esquema. Negociar la construcción de una política era difícil-supuestamente un gobierno con mayorías disminuiría costos de transacción- ya que había que negociar a la interna. El consejo de ministros unipartidario, instalado por el novel presidente de izquierda en 2005, funcionó como importante centro de decisión, donde se discutieron las principales políticas del gobierno. Este consejo, estaba integrado a su vez, por los principales líderes de las fracciones mayoritarias de FA en el Parlamento.

En este caso, Vázquez tenía las potestades como Presidente para firmar un TLC. Tenía apoyo de una importante mayoría dentro de su partido y de la totalidad de los partidos de oposición, además de sectores empresariales, principalmente de la Unión de Exportadores. Por delante se presentaba un desafío que Vázquez no podía ignorar; las principales reformas del Estado, entre ellas, la reforma tributaria y la reforma de la salud.

⁸⁵ La República, edición del martes 23 de enero de 2007.

⁸⁶ La moción que proponía rechazar el TIFA recibió el voto en contra del Movimiento de Participación Popular, el Partido Socialista, Asamblea Uruguay, Alianza Progresista, la Vertiente Artiguista y el Nuevo Espacio. Fue respaldada por delegados de base y la Corriente de Izquierda y se abstuvieron el Partido Comunista y el resto de los delegados que representan a las bases frenteamplistas. La República, edición del jueves 25 de enero de 2007.

⁸⁷ "El FA dejó con las manos libres al gobierno para firmar el TIFA". La República, edición del jueves 25 de enero de 2007.

La evaluación como actor sobre el costo de oportunidad, lo llevo a priorizar la unidad de su partido. Si hubiese avanzado contra viento y marea a favor del TLC, hubiera tal vez pagado un costo político alto. Ante ello, prefirió un TIFA, es decir, mantuvo la unidad del FA, firmo y mantuvo vínculos con EUA y permaneció en el MERCOSUR como Estado Parte.

CONCLUSIONES.

A continuación se presentan las principales conclusiones de este trabajo. Por un lado, realizaré un ejercicio contrafáctico del estudio de caso analizado a lo largo del trabajo. Por otro, repasaré el argumento teórico que guió la investigación a los efectos de presentar líneas argumentativas para la continuación de la temática analizada. Por último, retomaré la trayectoria descrita del proceso de *mercosurización* del FA para establecer las distintas coyunturas que determinaron el tipo de modelo de inserción internacional adoptado por el país.

Algunos trabajos recientes han analizado el impacto del tipo de democracia sobre los resultados políticos, prestando mayor atención a los vínculos entre sistemas presidenciales y política pública. Asimismo, dichos trabajos no se han centrado en el estudio exclusivo sobre política exterior, sino principalmente en políticas tributarias, fiscales y económicas. Esta investigación, intenta contribuir a llenar esta “laguna”, indagando en el régimen presidencialista y su vinculación con la política exterior, cómo también el análisis del sistema de partidos uruguayos en esta materia.

Uruguay vivió durante 2006, un proceso de negociación complejo con los EUA por la eventual firma de un acuerdo comercial bajo el formato de TLC, en un doble contexto: por un lado, el contexto político fragmentado, donde actores políticos y sociales plantearon diferentes alternativas al modelo de inserción vigente. Por otro, el contexto regional indicaba que la firma de un TLC con la potencia del norte dejaría a Uruguay fuera del MERCOSUR. Haber optado por un TIFA y no por un TLC, más allá de explicaciones técnicas relativas a la negociación en sí, tuvo un profundo significado en la interna del FA: se elegía por “el camino del medio”, entre quienes se manifestaban más abiertamente por un TLC y quienes se oponían a ese formato.

El “camino del medio”, si bien fue considerado el resultado político final, el mismo, no implica afirmar que fue reflejo de la preferencia de un actor individual o de un determinado grupo de actores, sino que dicho resultado, es en sí, el resultado de varios

actores intentando hacer prevalecer sus intereses. De todos modos, las acciones políticas no siempre revelan estrictamente preferencias sobre resultados, sino que los actores determinan su acción o respuesta, a partir del comportamiento esperado de otros actores. Ante la coyuntura descrita a lo largo del trabajo, el estudio de los factores internos y externos de la política exterior, permitió analizar la influencia de los mismos sobre el proceso de toma de decisiones.

En el caso supuesto de que el Presidente Vázquez hubiese firmado un TLC con EUA, la consecuencia inmediata quizás, hubiese sido la ruptura de su partido, dado que un acuerdo comercial bajo este formato era inaceptable para varios sectores en la interna del FA. Vázquez precisaba mantener la mayoría parlamentaria que ostentaba, lo sabía, tenía por delante varios desafíos en materia de reformas y para lograrlo dicha mayoría le era prioritaria.

Como actor, el Presidente evaluó los costos políticos que hubiese implicado la profundización de las relaciones con EUA. Los mismos hubiesen sido altos, y los beneficios económicos que traería un TLC no estaban aún del todo claros.

Existieron por ello, dos jugadas políticas claramente diferenciadas. Por un lado, avanzar hacia un TLC, significaba una probable pérdida de posición del país como Estado Parte del MERCOSUR y una posible división del partido, que hacía peligrar la mayoría legislativa. Por otro, la alternativa de encaminar un TIFA, mantendría el status quo vigente, es decir, se conservaba la unidad del FA porque la decisión era coherente con la línea programática, se permanecía en el MERCOSUR como Estado Parte y se contemplaba un subóptimo con la potencia hegemónica del norte.

La línea teórica adoptada en esta investigación, permitió disgregar la arena compleja que implica el estudio de la política exterior. Las cuestiones en materia de toma de decisiones, emergen de apoco y en distintas direcciones. Se pudo constatar a lo largo del trabajo, la existencia de distintos juegos de poder ante el suceso estudiado. Como refiere Allison (1971), las decisiones y acciones gubernamentales, son el resultado de diversos juegos políticos o la existencia de múltiples “collages”, en torno a las preferencias y motivaciones de los actores. Esta noción, se basa en la necesidad de desarrollar una interpretación de lo que ocurre dentro del aparato político, en el interior de los Estados. Se afirma entonces, que la toma de decisiones en política exterior, de los partidos políticos

uruguayos, está condicionada por su estructura fraccionalizada y la dispersión de preferencias de las fracciones⁸⁸. En tal sentido, el suceso estudiado mostraría que la política exterior posible (óptima), es la que representa al legislador medio de la mayoría, o sea, para este caso, la que contempló el TIFA.

¿Región o Regionalismo? ¿Quo Vadís?

Finalmente, el estudio dejó al descubierto el estilo o la forma en que el FA evoluciona en materia de programa. En lo que respecta a la política exterior, la izquierda uruguaya se dividió en torno al ingreso al MERCOSUR y ese debate dejó como resultado un apoyo crítico al bloque. El relanzamiento del MERCOSUR a partir del triunfo de gobiernos progresistas en la región, iniciado por el Presidente brasileño Lula, motivó nuevas diferencias pero permitió la *mercosurización* del programa. Finalmente, la falta de resultados concretos por parte del MERCOSUR amerita la consideración de nuevos caminos alternativos, como el TLC, lo cual provoca una crisis desatada en el bienio 2005-2006. Al igual que el “apoyo crítico” y la “mercosurización”, el resultado aquí es el del medio, o sea un TIFA, que contempla las posiciones de las diferentes corrientes y permite al FA mantenerse unido. (Ver Anexo 4).

⁸⁸ La fraccionalización de los partidos políticos uruguayos ha evolucionado desde el proceso de restauración democrática en 1985. El Nivel de fraccionalización en el Partido Colorado ha estado en el entrono de 2 fracciones, en el Partido Nacional de casi 3 y en el FA, entre 3 y 4. (Chasqueti: 2004,47).

ANEXOS.

Cuadro 1. Conformación del Gabinete del FA: 2005-2007

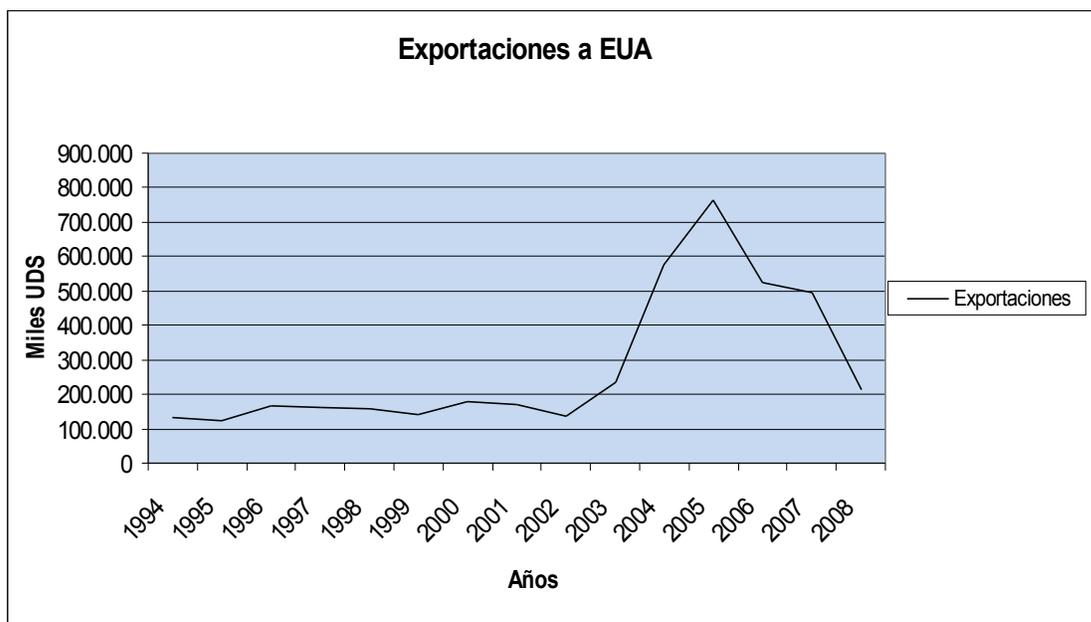
Ministerios	Fracción	Nombre
Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Vertiente Artiguista	Mariano Arana
Desarrollo Social	Democracia Avanzada	Marina Arismendi
Economía y Finanzas	Asamblea Uruguay	Danilo Astori
Defensa	Partido Socialista	Azucena Berruti
Trabajo y Seguridad Social	MPP-E609	Eduardo Bonomí
Educación y Cultura	Independiente	Jorge Brovetto
Interior	Partido Socialista	José Díaz
Relaciones Exteriores	Partido Socialista	Reinaldo Gargano
Industria, Energía y Minería	Independiente	Jorge Lepra
Turismo y Deporte	Alianza Progresista	Héctor Lescano
Ganadería, Agricultura y Pesca	MPP-E609	José Mújica
Salud Pública	Vertiente Artiguista	María Julia Muñoz
Transporte y Obras Públicas	Alianza Progresista	Víctor Rossi
Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Vertiente Artiguista	Carlos Viera

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de datos de Política y Relaciones Internacionales, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

Grafico 1.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU).

AÑO	Exportaciones
1994	130.559
1995	122.630
1996	167.121
1997	160.812
1998	158.424
1999	141.380
2000	179.613
2001	171.011
2002	137.947
2003	233.984
2004	576.531
2005	763.543
2006	523.072
2007	493.092
2008	214.217



Documento 1. Servicio de Prensa y Difusión de la Presidencia de la República
(14 de agosto de 2006)

A LA OPINIÓN PÚBLICA

A raíz de las controversias planteadas en el seno del Gobierno sobre el tema de las negociaciones exploratorias tendientes a un eventual acuerdo para el incremento comercial con los Estados Unidos de Norteamérica, el Presidente de la República resuelve que, a partir del día de la fecha, se constituye en el único vocero sobre dicho tema, o, en su defecto, la persona en la que él delegue.

En segundo lugar el Presidente de la República invitará a los partidos políticos uruguayos a una etapa de profundización del debate en el seno de los mismos y en ese sentido, en los próximos días, convocará a las máximas jerarquías del Frente Amplio, del Partido Nacional, del Partido Colorado, del Partido Independiente y de la Unión Cívica, para entregarles la información que se posee sobre este tema, elaborada por los grupos técnicos bilaterales que están trabajando al respecto.

Al mismo tiempo, invitará a los Señores Embajadores de la Republica Popular China y de la República de la India para consultar a través de ellos a sus respectivos gobiernos, con el fin de analizar la posibilidad de instalar comisiones bilaterales que estudien el o los mecanismos que permitan mejorar el intercambio comercial entre estos países y la República Oriental del Uruguay.

Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República

Cuadro 2. Evolución programática y mercosurización del Frente Amplio.

Ingreso de Uruguay al MERCOSUR		Relanzamiento del MERCOSUR		TPPRI con EUA TLC con EUA	
Optimistas (Mayoría del FA)	Resultado: Apoyo crítico al MERCOSUR	Pesimistas (Moderados)	Resultado: Mercosurización del FA	Optimista (Moderados)	Resultado: Regionalismo abierto (TIFA)
Pesimistas (MPP)		Optimistas (Mayoría del FA)		Pesimistas (PCU-MPP-VA-PS-Garganistas)	
1991		2002-03		2005-06	

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- Achard, Diego y Flores Manuel (1997): *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México, DF.
- Allison T, Graham (1988): *La esencia de la decisión*. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Attiná, Fulvio (2001): *El Sistema Político Global*. Introducción a las Relaciones Internacionales, Barcelona: Paidós.
- Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992): *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985-1989)*. Publicación de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Uruguay.
- (2004): “El advenimiento de un gobierno de izquierda en Uruguay y las relaciones externas: un análisis desde la perspectiva cambio/continuidad”. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXIV.
- (2008): *Uruguay en la creación del MERCOSUR ¿Un cambio en la política exterior?* Montevideo. Colección “Biblioteca plural” de la Universidad de la República.
- Buquet, Daniel y Chasqueti, Daniel (2005): “Elecciones Uruguay 2004: Descifrando el cambio. *Revista de Ciencia Política 25. Volumen 2. Universidad Católica. Santiago*.
- Chasqueti, Daniel (2004): “Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay: los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio”. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXIV.
- Clemente, Isabel (2004): “La política exterior del primer gobierno de izquierda en Uruguay”. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXIV.
- (2007): “Inserción internacional desde la región” *Cuadernos del CLAEH N° 94-95*. Montevideo.
- Deutsch W, Karl (1992): *Análisis de las Relaciones Internacionales*. 2ª edición. México: Editorial Gernika.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (1999): *Las dimensiones Político-Partidarias en las Relaciones Exteriores de Uruguay*”. Montevideo: FCS-UM. Documento de trabajo N° 45.

- (2002): *La política exterior de Estado. Aspectos teóricos para su comprensión*. Montevideo: FCS-UM. Documento de trabajo N° 61.
- (2007): *La inserción internacional en 2005. Roles y posturas de los decisores gubernamentales*. Montevideo: FCS-UM. Documento de trabajo N° 71.
- Fernández Luzuriaga, Wilson, Ferro Clérico, Lilia y Hernández Nilson, Diego (2006): “Estrategia y desarrollo de la inserción internacional de Uruguay a partir de marzo del 2005”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 15.
- Garcé Adolfo y Yaffé, Jaime (2005): *La era progresista. El gobierno de izquierda en Uruguay: de las ideas a las políticas*. Montevideo. Editorial Fin de siglo.
- George, Alexander (1991): *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Huntington, P. Samuel (1994): *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós. Argentina.
- Lanzaro, Jorge coord. (2000): *La Segunda transición en Uruguay. Gobierno y Partidos en un tiempo de Reformas*. Colección de ciencia política: La Torre de Babel. Fundación de Cultura Universitaria.
- Latouche R, Miguel Ángel (2003): “Notas metodológicas para el estudio de los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la formulación de la política exterior”. *Revista Politeia* N° 29. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.
- Lujan, Carlos (2007): “La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en el 2005”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política-16/2007-ICP*. Montevideo.
- North, Douglas (1990): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Mena K, Eduardo (1989): *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Moreira, Constanza (2004): *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- (2009): *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.

- Panebianco, Ángel (1991): “La dimensión internacional en los procesos políticos”, en Pasquino Gianfranco (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza.
- Porzecanski, Roberto (2010): *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*, Montevideo: Debate. Editorial Sudamericana. Uruguay.
- Putnam, Robert (1993): “Diplomacy and domestic politics”, en *Double edge diplomacy*. Berkeley: University of California Press.
- Real de Azúa, Carlos (1959): “Política Internacional e Ideologías en el Uruguay”. *Semanario Marcha*, N° 966. Montevideo.
- Russell, Roberto (1990): “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Russell Roberto (coord.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Programa RIAL.
- Rodríguez, Damián (2009): “Toma de decisiones en política exterior: la relación bilateral Uruguay-Estados Unidos en la administración Vázquez”. *Sociedad Global. Revista de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Universidad Abierta Interamericana. Vol.3 N° 1*.
- Shepsle Kenneth (1989): “Estudiando las instituciones: Algunas lecciones del enfoque de la elección racional”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política-16/2007-ICP*. Montevideo.
- Tagliaferro, Gerardo (2009): *Astori. El Retador*. Montevideo. Editorial Fin de siglo
- Tomassini Luciano (1989): *Teoría y práctica de la Política Internacional*. Santiago, Chile. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Tsebelis, George (2002): *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Vaillant, Marcel (2007): “¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?”. *Cuadernos del CLAEH* N° 94-95. Montevideo.
- Van Klaveren, Alberto (1992): “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”. *Revista de Estudios Internacionales* N° 98. Santiago, Chile. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- Van Rompaey, Karen (2007): “Revisión de la política comercial del Uruguay: ¿Hacia una negociación de un tratado de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos?”. *Cuadernos del CLAEH* N° 94-95. Montevideo.

Wiehelmy, Manfred (1988): *Política Internacional, enfoques y realidades*. Buenos Aires, Argentina.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Diario El Observador: www.observa.com.uy

Diario La República: www.lr21.com.uy

Diario O globo: www.oglobo.oglobo.com

Diario Clarín: www.clarin.com.ar

Semanario Búsqueda: www.busqueda.com.uy

Semanario Brecha: www.brecha.com.uy

Semanario Valor Económico: www.valor.com.br

Revista Caras y Caretas: www.carasycaretas.gub.uy

Presidencia del Uruguay: www.presidencia.gub.uy

Banco Central del Uruguay: www.bcu.gub.uy

Frente Amplio: www.frenteamplio.org.uy

Secretaría del MERCOSUR: www.mercosur.int

Mercociudades: www.mercociudades.org

Embajada de Estados Unidos en Uruguay: www.uruguay.usembassy.gov

Departamento de Estado de los Estados Unidos: www.usinfo.state.gov