

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Uruguay - Mercosur y gobiernos de izquierda**

**Daniela Paola Torres Rodríguez**  
Tutor: Carlos Luján

**2013**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO 1: POLÍTICA EXTERIOR EN EL MARCO REGIONAL.....</b>	<b>4</b>
1.1 Acercamiento Conceptual.....	4
1.2 Metodología y técnicas de investigación .....	9
<b>CAPÍTULO 2: RESEÑA DEL MERCOSUR.....</b>	<b>10</b>
2.1 La Estructura del Mercosur .....	12
2.2 Parlamento del Mercosur.....	14
<b>CAPITULO 3: ESTRATEGIA DE LOS GOBIERNOS DE LOS PARTIDOS FUNDACIONALES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO RESPECTO A LA POLÍTICA EXTERIOR .....</b>	<b>17</b>
3.1 Estrategias destinadas a la política exterior de los gobiernos del periodo 1990-2005.....	17
3.2 Contenido de los programas de gobierno del Frente Amplio .....	21
3.2.1 Hacia las elecciones de 2004.....	21
3.2.2 Hacia las elecciones de 2009 .....	23
<b>CAPITULO 4: ESCENARIOS DE LAS RELACIONES CON LA REGIÓN DESDE LA ASUNCIÓN DEL PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA.....</b>	<b>24</b>
4.1 TLC o Regionalismo.....	24
4.2 Variaciones del comercio entre los países del Mercosur .....	31
4.2.1 Proteccionismo y trabas comerciales en la región .....	32
4.2.2 La negociación del Arancel Externo Común .....	35
4.3 Plantas de celulosa .....	37
4.4 Gasoducto .....	40
4.5 Canal Martín García.....	42
4.6 UNASUR.....	44
4.7 Ingreso de Venezuela, situación de Paraguay .....	45
<b>CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES.....</b>	<b>51</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>56</b>
<b>ANEXO 1: Variación del comercio entre los países del Mercosur.....</b>	<b>59</b>
<b>ANEXO 2: Política Exterior.....</b>	<b>62</b>

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se pretende identificar como ha sido el comportamiento de Uruguay en lo que refiere a la relación con el Bloque regional, Mercosur, el cual integra como país fundador. La asunción al gobierno uruguayo de un partido de izquierda en el año 2005, generó muchas expectativas de cambios en lo que refiere a relaciones políticas y orientaciones de políticas. Por lo tanto hemos de realizar un recorrido mostrando como ha sido el camino en la arena de la política exterior, más precisamente de integración regional-Mercosur, a lo largo del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) y los primeros años del segundo gobierno (2010-2012).

En los inicios del Bloque se apostó al modelo liberal -de apertura-, pero este modelo dejó de ser satisfactorio, por lo que el Bloque mostró su mayor estancamiento en el momento de cambio, ya que comenzó a necesitar no sólo de integración comercial sino también de integración política. Como en su momento fue necesario integrarse a los nuevos regionalismos, luego fue necesario cambiar la orientación liberal que le dio inicio al proceso. Debido a este cambio de escenario es que nos interesa el análisis de las actuales relaciones de política exterior, donde los actores y los temas de las agendas se multiplican cada vez más y en forma vertiginosa.

El problema a estudiar en el presente trabajo es la relación entre Uruguay y el Bloque Mercosur, en los años 2005-2012, esto en base a las estrategias aplicadas en política exterior de la administración de Tabaré Vázquez y los primeros años de la administración de José Mujica. Resulta interesante observarlo ya que luego de 20 años de administraciones de los partidos fundacionales, se da por primera vez en Uruguay el cambio partidario en la administración, que además asume con mayoría parlamentaria en ambas cámaras y este escenario se repite en la siguiente administración asumida en 2010, este cambio partidario e ideológico en la administración generó una gran expectativa de cambio estratégico y es por esto que nos interesa estudiarlo.

Este trabajo investigará la formulación de política exterior, las actuaciones, los discursos y las acciones de los actores políticos influyentes, los documentos partidarios y demás documentos de interés. Además en base a una reseña general de política exterior de las anteriores administraciones se comparará en base a dos bloques de ejecutivos que actuaron

desde la firma del Tratado del Mercosur, por un lado el bloque de los gobiernos de los partidos fundacionales que fueron los de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), Julio María Sanguinetti (1995-2000) y Jorge Batlle (2000-2005) y por otro lado los gobiernos del Frente Amplio de Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015).

Lo que nos interesa es un análisis comparativo tomando en cuenta las estrategias establecida por los gobiernos uruguayos en cuanto a su relación con el Bloque Mercosur durante el período 1991-2005 y 2005-2012.

Demostrar si las relaciones entre los países que integran el Mercosur han tenido un cambio estratégico y dimensional, si las estrategias aplicadas por las administraciones de izquierda muestran un cambio en las relaciones de política exterior.

La pregunta orientadora de este trabajo es ¿cómo ha sido la relación de Uruguay con los países integrantes del Mercosur desde que asumió el primer gobierno de izquierda?

Y una vez planteada la relación comparar si ¿la actuación del primer gobierno de izquierda mostró cambios estratégicos en la relación con sus socios del Mercosur en comparación al período 1991-2005? Y por último ¿cómo fue la actuación del segundo gobierno de izquierda?

El objetivo general de este trabajo es analizar si las relaciones de política exterior aplicadas entre Uruguay y los países del Mercosur muestran una diferente estrategia de acción en el período 2005-2012, en comparación con las administraciones del periodo 1990-2005. Analizar además cuales fueron las estrategias aplicada en los primero años del segundo gobierno frenteamplista, en comparación con el primer gobierno frenteamplista.

La hipótesis que orienta este trabajo será: que los gobiernos de izquierda en Uruguay en lo que refiere a la arena de política exterior en su relación con sus socios del Mercosur, mostraron un cambio estratégico en las dimensiones económico-comercial, política e institucional.

En la dimensión económico-comercial el cambio estratégico estuvo orientado hacia la reducción de la desigualdad de la región aumentando los mercados y concretando acuerdos arancelarios. En la dimensión política el cambio estratégico estuvo orientado hacia el incremento de socios del bloque y las estrategias de negociación. En la dimensión institucional el cambio se orientó al cambio de carácter de los órganos.

Los objetivos específicos que recorren este trabajo son reseñar los orígenes del Mercosur y relevar la estructura institucional del mismo, para luego realizar una reseña del

nuevo órgano del Bloque, el Parlamento del Mercosur desde el cual se puede explicar el cambio en la dimensión institucional.

Desde la recopilación de distintos trabajos de investigación se describirá la manera en que las administraciones de los partidos fundacionales llevaron adelante las relaciones con el Bloque, y desde documentos partidarios y programáticos del Frente Amplio se analizarán las estrategias referidas a la política exterior presentadas antes de la asunción al gobierno.

Tomando algunos escenarios como espacio de aplicación de las estrategias describiremos las discusiones que se han dado entre los gobiernos del Mercosur y analizaremos las estrategias aplicadas por los gobiernos del Frente Amplio en la relación con sus socios.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: en el capítulo 1 se expone el acercamiento conceptual y la metodología. En el capítulo 2 se hace una breve reseña del Mercosur, en este capítulo se ocupa de la dimensión institucional del Bloque, dando cuenta de su estructura y modificaciones que ha sufrido. En el capítulo 3 se describen las actuaciones de los gobiernos de los partidos fundacionales en lo que refiere a las estrategias de integración regional desde la firma del tratado de asunción hasta la asunción del Frente Amplio. Y además se analizan los programas de gobierno presentados por las dos administraciones de izquierda. En el capítulo 4 a partir del análisis de determinados escenarios como la negociación de un tratado de libre comercio fuera de la estructura regional, las trabas proteccionistas aplicadas por los socios, la búsqueda de un gasoducto que uniera los países del sur, el ingreso de un nuevo socio pleno al bloque, entre otros escenarios, se analizarán los procesos de negociación y aplicación de estrategias abordando la dimensión económico-comercial y la dimensión política. Por último en el capítulo 5 se presentan las conclusiones.

# CAPITULO 1

## POLÍTICA EXTERIOR EN EL MARCO REGIONAL

### 1.1 Acercamiento Conceptual

Partir de la definición de política exterior que hace Russell nos ayudará a distinguir las tres dimensiones de ésta. La dimensión político/diplomático, la militar/estratégica y la económica (comercial). La política exterior es aquella que “se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990; pp.255). La política exterior está influida tanto por factores externos como por factores internos. Los factores externos son el sistema internacional, y el comportamiento de otros países que inciden en la política exterior de un país. Los factores internos son el sistema político, las políticas económicas, las tradiciones, la cultura y la sociedad, el nivel de compromiso con la política de Gobierno, la relevancia del tema en cuestión dentro de la lucha por el poder de los actores en la política interna (Van Klaveren, 1992: pp.177-178- Hermann, 1990: pp.3.20).

Los análisis de política exterior son los que refieren a la actuación dirigida de un país a su medio externo (Van Klaveren, 1992). El cambio o continuidad en una política exterior se puede evaluar según plantea Russell (1990) como un realineamiento del país con respecto a los principales conflictos o fisuras globales o regionales. O según Van Klaveren (1992) un ajuste de política exterior ocasiona alteraciones en el comportamiento de la política exterior que sin embargo no implica un realineamiento básico. Hermann propone cuatro niveles de cambio. El cambio de ajuste, es un cambio cualitativo que consiste en el nivel de esfuerzo y alcance de los receptores de la política exterior. El cambio de programas, es un cambio cualitativo que involucra nuevos instrumentos del aparato del Estado. El cambio en el problema o en las metas o en los objetivos. El cambio de orientación internacional, involucra la redirección básica en el rol y en las actividades del actor internacional (Hermann, 1990: pp. 5-6).

La política exterior cuenta con variables de influencia en la toma de decisión, estas variables son la conducción del líder, el cuerpo burocrático y el ajuste interno. Son quienes buscan imponer sus estrategias en la política exterior, ya sean los grupos con influencias

dentro de un gobierno quienes logran negociar las estrategias de cambio, o desde la sociedad cuando un segmento se transforma en un agente de cambio al funcionar como grupo de presión (Hermann, 1990: pp.7).

El proceso de decisión en lo que respecta a política exterior uruguaya cuenta con tres tipos de modelos: el formal, el colegiado y el competitivo. Desde este proyecto se tomará el modelo competitivo ya que nos enmarcamos en el Bloque económico del Mercosur (en temas comerciales en el marco de integración regional). El modelo competitivo es aquel en el cual “el presidente dirime entre varias posiciones sobre la cuestión internacional y la conducción táctica de la misma está fragmentada entre múltiples actores gubernamentales” (Lujan, 2006: pp.84). Siguiendo las orientaciones del autor los actores de principal influencia en este modelo son la Cancillería y el Ministerio de Economía y Finanzas. Aunque también se destacan otros Ministerios, entidades de gobierno, organismos públicos-privados y entidades no gubernamentales. Este modelo genera decisiones según la posición que predomine y será esa la dirección estratégica que determina la política que el gobierno lleve adelante.

Como el estudio es de política exterior mirando el Bloque económico del Mercosur, es útil definir además en la guía de conceptos aquellos pertinentes al caso en estudio.

En primer lugar definir a que refieren los conceptos de política comercial, y política comercial en el Mercosur. “La política comercial se define como el manejo del conjunto de instrumentos al alcance del Estado, para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo; comprende, entre otros, la política arancelaria”<sup>1</sup>. La política comercial en el Mercosur “es el conjunto de acciones tendientes a influir sobre las corrientes de comercio entre el Mercosur y los demás países. Incluye en principio todos los instrumentos de política comercial que pueden ser empleados por los países respecto de sus corrientes de comercio con el extranjero, como los mecanismos de defensa contra prácticas desleales de comercio, las medidas no arancelarias como cuotas, prohibiciones de importación o exportación, el régimen de licencias para importar o exportar, las detracciones o impuestos a la exportación y la negociación de acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países. Cuando esta política comercial es común los cuatro países

---

<sup>1</sup> Definición de diccionario económico.

miembros del Mercosur dejan de adoptar sus decisiones a este respecto de manera unilateral para pasar a adoptar como conjunto sujeto a una única política comercial externa”<sup>2</sup>.

Contextualizando el nacimiento del Mercosur éste como otras asociaciones comerciales de América Latina surgidas en los años noventa, está enmarcado dentro de lo que se define como los nuevos regionalismos. Agotados los recursos de los antiguos regionalismos caracterizados por una integración que no tenía miras hacia los países industrializados sino que más hacia el proteccionismo interno, sumado a la crisis económica vivida en los años ´80 que generó parálisis regional y recesión económica del continente, se buscó entonces una salida a la situación y se dio comienzo en los años ´90 de los denominados nuevos regionalismos. Delvin y Estevaderdal (2001: pp. 1) plantean que “las fuerzas centrífugas de la globalización económica en los años noventa actuaban al mismo tiempo que las fuerzas centrípetas de la regionalización”; y así es que se alza el nuevo regionalismo, el cual muestra una apertura de los mercados mundiales, promoción a la iniciativa del sector privado y la retirada del Estado en la actividad económica directa; liberalización comercial, tanto a escala unilateral –reducción del arancel externo promedio– como multilateral –comercio intrarregional–, el trabajo en ambos niveles generó una apertura económica más eficiente. En el nuevo regionalismo se dejó de lado el temor a la inversión extranjera directa, ya que ésta refuerza la competitividad internacional y permite acceder a los mercados de exportación. También contrasta con el antiguo; y como definen Delvin y Estevaderdal (2001: pp.23) “su papel instrumental está orientado a formar parte integral del apoyo a las reformas estructurales para hacer a las economías más abiertas, basadas en el mercado, competitivas y democráticas. Dado que la liberalización regional ha funcionado conjuntamente con la apertura comercial unilateral y multilateral y un entorno económico liberalizado para el sector privado, los nuevos acuerdos comerciales disfrutaban de una credibilidad con la que el antiguo regionalismo no contaba, debido a su antigua y subyacente vocación por la protección y la intervención estatal”.

Dentro de los nuevos regionalismos los socios pequeños cumplen el rol de ser “la contraparte de la interacción condicionada” según define Bizzozero y Abreu (2000: pp.3), para que el socio pequeño cuente con beneficios efectivos debe tener definido los objetivos,

---

<sup>2</sup> Definición de la Comisión Sectorial para el Mercosur de Uruguay –COMISEC-



funciones y rol a cumplir antes de concretar la asociación. “Generalmente en los casos en que se proyecta la constitución de un área de integración en la que participan socios pequeños, dentro del paquete negociador se verifica la existencia conjunta de un llamado centro impermeable de demandas externas –representado por los socios mayores– y de un contorno permeable en el cual los países pequeños pueden obtener resultados favorables a sus intereses” (Bizzozero, 1992)

Ahora bien, ¿qué se buscó con el Mercosur? Una zona de libre comercio –esto significa la eliminación de aranceles– y el fortalecimiento de un mercado común –o sea la libre circulación de bienes, servicios, capital y trabajo–. Entonces, la carta para lograrlo sería la “armonización”<sup>3</sup> en materia tributaria, para que no atenten contra las condiciones de competencias de los productos intercambiados, o sea el libre acceso al mercado común. Con las salvedades de lo que atañe al gasto público, el endeudamiento, la regulación y las empresas públicas, éstas quedaron reservadas a la decisión de cada uno de los Estados Partes.

Como plantean Barreix y Villela unos años después de iniciado el proceso de integración del Bloque “sólo se han logrado acuerdos que aseguren la no discriminación en el comercio de bienes y servicios, persistiendo graves distorsiones en todos los países miembros que afecta la competitividad y localización del ahorro y la inversión” (2003, pp.7). Existiendo marcadas diferencias entre las normativas de los diferentes países rezagando entonces los avances en términos de armonización de conceptos, sistemas y procedimientos tributarios en la sub región. Las explicaciones que se le encuentra al lento y escaso avance son dos: por un lado “la tributación fue considerada accesoria a tal fin y los acuerdos se enfocaron hacia la meta de lograr que los impuestos no se convirtieran en un obstáculo al comercio de bienes”; y en segundo lugar, los Tratados del Bloque “no prevén la cesión de soberanía, en particular en el ámbito tributario, en favor de las reglas comunitarias” (Barreix y Villela, 2003: pp. 77-78).

Ya planteado el modelo de política exterior y algunos conceptos claves<sup>4</sup> pasamos a los autores que tomaré como punto partida para el análisis.

Bizzozero describe al Mercosur en sus inicios como la convergencia política de los gobiernos al impulso del proceso regional a partir del Programa de Liberalización Comercial

---

<sup>3</sup> Se entiende como armonización tributaria: el proceso de ajuste de los sistemas tributarios de diferentes jurisdicciones en la búsqueda de objetivos comunes de política.

<sup>4</sup> Esquema planteado en anexo II

“este impulso inicial fue factible debido a la “permisividad” que le otorgó el sistema internacional y en particular Estados Unidos al desarrollo de esta experiencia sobre la base de las reformas de la agenda interamericana a ejecutar” (Bizzozero, 2003: pp.2).

Introduciéndonos en el desempeño del Mercosur, Bouzas (2001) lo describe en relación a tres variables y en base a esas variables evalúa su desempeño caracterizando tres períodos del Bloque. Las variables que utiliza son: el nivel de interdependencia económica entre los miembros, la “brecha de implementación” y el “sesgo de la politización”. Y denomina los períodos como “período de transición”, “la era de los mercados”, “tiempos de turbulencias”.

Para este autor la brecha de implementación refleja las diferencias entre las decisiones tomadas a nivel político y las que son efectivamente implementadas. El sesgo de la politización, se refiere en qué medida los socios solucionan sus diferencias de manera cooperativa o confrontacional. [...] el primer período (1991-1994) estuvo caracterizado por niveles de creciente interdependencia económica, alimentados por la estabilización de la economía brasileña [...] el segundo período (1995-1998) está marcado por una mayor brecha de implementación y un aumento en los niveles de politización. El tercer período se caracteriza por niveles decrecientes de interdependencia económica, y niveles crecientes en la brecha de implementación y en los niveles de politización (1998-2000).

En los tiempos de asunción de la primera administración de izquierda, Garcé y Yaffé caracterizan a la región influida por una ola progresista, “la región giró a la izquierda y la apertura a la integración regional se replanteó alejándose de la orientación liberal predominante que le dio origen” (Garcé y Yaffé, 2004: pp.75).

A lo largo de la integración del Bloque se ha hablado de un Mercosur poco “popular” aunque importante y necesario, pero que “ha tenido la capacidad de desatar odios y amores [...] sentimientos de adhesión o confrontación que han ido cambiando en los actores políticos, económicos y sociales” (Padrón, 2009: pp. 88). Destacando también la ambivalencia de los actores con el correr del tiempo, “quien fue Presidente en tiempos de creación del Mercosur, dispara contra él y quienes se posicionaron con un poco explicable “apoyo crítico” en aquel entonces, ahora son defensores irrestricto del proceso”, Lacalle y Frente Amplio respectivamente (Padrón, 2009: pp. 91).

## **1.2 Metodología y técnicas de investigación**

Este trabajo es descriptivo y comparativo. Descriptivo, porque a través de él pretendo presentar el estado de situación de la política exterior uruguaya. Comparativo, porque tomaré dos periodos de tiempo caracterizados según los partidos gobernantes.

El método que utilizo es el análisis de contenido “el examen, evaluación, e interpretación de las formas y sustancias de la comunicación” (Manheim, Rich; 1986). Las fuentes de información utilizadas para aplicar este método son los documentos programáticos, documentos partidarios, debates parlamentarios, publicaciones de prensa, discursos de los actores involucrados, leyes, documentos constitutivos del Mercosur. La sistematización y análisis de estos documentos recogidos exponen las posiciones y acciones de los actores involucrados.

## CAPÍTULO 2

### RESEÑA DEL MERCOSUR

A fines del siglo XX, nace en América Latina la necesidad de vincularse a las nuevas normas del mundo comercial. Esto surge en un contexto de globalización mundial que supedita a los países subdesarrollados a buscar alternativas de comercio regional.

Cuatro países de América del Sur, con desigualdades entre sí, en espacio territorial, población y estrategias de mercado, decidieron unirse estableciendo un mercado común que traería beneficios similares a todos sus integrantes.

De esta manera surge el Mercado Común del Sur (Mercosur) en el año 1991. Con la firma del Tratado de Asunción entre los Estados Partes Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el cual quedan plasmados los objetivos del nuevo Bloque regional: “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercadería y de cualquier otra medida equivalente”<sup>5</sup>.

Al comenzar, este conglomerado económico, era el cuarto mercado regional medido en PBI en términos económicos del mundo. Apareciendo como una asociación subregional que permitió el crecimiento de flujos comerciales entre los socios; permitiendo además una apertura hacia la competencia externa, potenciando el cambio de mentalidad económica orientada hacia nuevos productos y mercados de exportación. Como también nuevas asociaciones de empresas nacionales con extranjeras, consolidando de a poco una mentalidad empresarial más modernizada, que apunta hacia el desarrollo.

En 1994 surge el segundo gran paso del Bloque: la firma el OURO PRETO. Este protocolo establece la estructura institucional del Mercosur y lo ubica como Persona Jurídica de Derecho Internacional.

El objetivo que primó en el momento de la creación del Bloque fue la consagración de un área de preferencia arancelaria o zona de libre comercio<sup>6</sup> para establecer una unión aduanera, todo esto, en conjunto, llevaría luego a un “mercado común”<sup>7</sup>. Además del comercio

---

<sup>5</sup> Tratado de Asunción; pp.3

<sup>6</sup> Eliminación de aranceles entre los países miembros de un Bloque regional comercial.

<sup>7</sup> Área económica conformada por varios países, en la cual hay libre circulación de bienes, servicios, capital y trabajo.

libre de aranceles, se establece un “Arancel Externo Común”<sup>8</sup>. Esta fue la negociación más polémica, porque por un lado el socio mayor, Brasil, propuso el arancel más alto, mientras que los otros tres proponían que fuera lo más bajo posible, finalmente la influencia la tuvo el socio mayor y así fue fijado el arancel externo común más alto.

Es importante agregar que además de los socios plenos, existen otros que son denominados Estados Asociados. Los Estados Asociados son aquellos que mediante acuerdos bilaterales de carácter económico mantienen relación con el Bloque. Los Estados Asociados al bloque son Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Guayana, Surinam. Venezuela solicitó la adhesión como Estado Parte en diciembre de 2005, lográndolo en 2012 (ver más adelante).

En 2010 el Bloque muestra un avance sorprendente, luego de muchos años de negociación, los mandatarios acordaron un Código Aduanero del Mercosur y la eliminación del cobro doble de arancel. Un cambio importante en el Bloque, que podría dejar atrás la larga etapa de zona de libre comercio para avanzar hacia la unión aduanera, aunque dicha aplicación llevará siete años, ya que se aplicará en forma progresiva.

La eliminación del doble cobro arancelario era un objetivo que se buscaba desde 2004, hasta este momento si un producto ingresaba a un país del Bloque pagaba arancel y si luego pasaba a otro pagaba aranceles nuevamente. La eliminación del doble cobro se hará en forma gradual por tramo arancelario y definición del mecanismo de distribución de la renta aduanera, se realizará en tres etapas progresivas entre 2012 y 2019. La eliminación se hará sobre aquellos productos importados de extrazona que no sufran transformaciones y sean parte del arancel común.

El código único aduanero enlazará lo que cada país del Bloque presente. Cada uno deberá redactar sus lineamientos aduaneros entre agentes privados y públicos de cada uno de los mercados. Este código ayudará con el fluido intercambio de información de las operaciones de comercio exterior entre los Estados Partes, facilitando, entre otros, el cálculo para la distribución de la renta aduanera.

Al comienzo de esta reseña se señala que existen desigualdades entre los Estados miembros. Esas asimetrías existentes tanto por los modelos económicos, por los espacios territoriales como en el número poblacional, en un proceso de integración significa realizar

---

<sup>8</sup> El Arancel Externo Común esta compuesto por escalones que aumentan en 2%, de entre 0 y 20%, en un total de once niveles arancelarios.

cambios en forma conjunta para salvar esas asimetrías que generan las desigualdades. Por eso el Bloque propone políticas financiadas en forma común, lo que más adelante en el proceso se da a llamar Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

En la construcción de FOCEM se categorizan dos tipos de asimetrías, la estructural<sup>9</sup> y las de políticas<sup>10</sup>. En cuanto a la estructural el objetivo principal es el aumento de la competitividad de las economías de los países menores y las regiones menos desarrolladas de los socios mayores, y en lo que respecta a las políticas es la coordinación macroeconómica, como también la cohesión social. La construcción de este fondo comienza en el año 2003, con fecha de operación para 2006 y consiste en que los cuatro países miembros aporten un total de 100 millones de dólares en porcentajes derivados de la media histórica del PBI de cada uno de ellos. En el cual Brasil aporta el 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%. Y la redistribución se da a la inversa de la siguiente manera, el 48% a Paraguay, 32% a Uruguay, 10% Argentina y 10% Brasil. El aporte para el fondo se hará en forma gradual, integrando el 50% en el primer año, el 75% en el segundo año y el 100% en el tercer año. Este fondo está dirigido a apoyar 4 programas: de Convergencia Estructural; de Desarrollo de la Competitividad; de Cohesión Social; de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. De estos cuatro programas el fondo hoy esta solo destinado a los tres primeros.

## **2.1 La Estructura del Mercosur**

En 1994 ya concluido el período de transición del Tratado de Asunción se define la estructura institucional del Bloque.

El órgano superior es el Consejo del Mercado Común (CMC), primer órgano creado con la firma del Tratado de Asunción. Este está integrado por los Ministros de economía y relaciones exteriores de cada uno de los Estados Partes y es el encargado y responsable de la conducción política y la toma de decisiones del Bloque.

---

<sup>9</sup> Asimetría estructural son aquellas que se identifican con el tamaño territorial, de las economías, la riqueza las infraestructuras, el nivel de capacitación de la mano de obra.

<sup>10</sup> Entre las denominadas asimetrías de políticas encontramos los incentivos fiscales, programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, política monetaria, subsidios gubernamentales.

En segundo lugar se encuentra el Grupo del Mercado Común (GMC). El mismo está conformado por cuatro miembros estables y cuatro alternos de cada uno de los Estados Partes, pertenecientes a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Banco Central. De carácter ejecutivo, reglamenta las decisiones que adopta el CMC. Además cuenta con equipos técnicos de discusión y negociación, denominados agencias, los cuales han logrado una autonomía con la cual muchas veces se reúnen y avanzan sin la opinión de los miembros plenos del GMC.

Por otro lado se encuentra la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), es la comisión responsable de garantizar la aplicación efectiva de los instrumentos de política comercial común acordados con anterioridad en el CMC y administrar las cuestiones relacionadas con el intercambio intrazona.

Es una estructura vertical donde el GMC informa al CMC, sobre el estado de las resoluciones que este le transmite, pero el CCM informa al GMC sobre el estado de evolución y aplicación de las diferentes políticas acordadas. Así como proponerle eventualmente modificaciones de normas ya existentes o la conveniencia de crear nuevas reglas.

Existe un órgano que ha sufrido una modificación en lo que refiere a su carácter, esta es la Secretaria del Mercosur (SM). La cual fue de carácter administrativo hasta 2003 cuando la convierten en secretaria técnica, teniendo como responsabilidad registrar y archivar las decisiones tomadas por los diferentes órganos. Una de sus funciones es editar el Boletín Oficial y dar apoyo operativo y logístico para las reuniones de las diferentes instancias negociadoras. Es la única que cuenta con presupuesto comunitario.

El Bloque cuenta con un órgano que garantiza la correcta interpretación, aplicación, y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de integración y del conjunto normativo del Mercosur de forma consistente y sistemática, el llamado Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPRM). Podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del Tribunal Arbitral Ad Hoc. El tribunal Ad Hoc interviene cuando surge una controversia entre los Estados Partes, este tribunal está compuesto por un juez de cada Estado implicado en la controversia más un tercer juez neutral. Este tribunal no es fijo, se forma solo para cada caso en particular a tratar.

En la estructura Mercosur la sociedad civil también tiene su espacio formal, este se materializa a través del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), el cual se sujeta a un

intercambio de opiniones e información. Igualmente es importante destacar que no existe normativa de consulta, por lo tanto su utilidad es mínima y muy pocas veces o casi nunca es tenido en cuenta. Para las instancias jurisdiccionales de índole administrativo-laboral existe también el Tribunal administrativo-laboral del Mercosur (TAL).

La Comisión Representante Permanente del Mercosur es un órgano de gestión política y representación permanente del Mercosur ante terceros. Está integrada por los representantes permanentes que cada país tiene acreditados ante el Mercosur, uno por país. Creado éste nuevo órgano y puesto en funcionamiento en 2003 representa un nivel más alto que la Secretaría Permanente del Mercosur.

Y por último el nuevo órgano de la estructura institucional del Bloque, Parlamento del Mercosur (PM), sustituyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), la cual funcionaba como consultor de los órganos ejecutivos como de dar opinión o proponer nuevas normas a ser consideradas, su importancia recaía en la incorporación de los actos, su desempeño no fue positivo. El nuevo órgano PM merece un desarrollo aparte ya que es el cambio más relevante en la estructura del funcionamiento del Mercosur desde su creación.

Más allá de la estructura formal del Bloque existen “cumbres presidenciales”, estas se realizan en forma semestral, de las cuales surge la agenda de los asuntos más relevantes a tratar. En esas cumbres participan los presidentes de los Estados Partes y Asociados, estos últimos participan con voz pero sin voto.

## **2.2 Parlamento del Mercosur**

La creación de un nuevo órgano en la estructura institucional del Mercosur, surge como consecuencia del cambio en la orientación de las relaciones del dentro del Bloque.

El Parlamento sustituyó a la Comisión Parlamentaria Conjunta que funcionaba como consultor de los órganos ejecutivos. Esta Comisión tuvo un desempeño poco positivo y dejó de interesar, lo que generó que se buscara una salida, por ello se manifiesta crear un órgano con funciones distintas. El mismo cumplirá la función de representación de los pueblos, será independiente y autónoma además de procurar una adecuada representación por géneros, etnias y regiones según las realidades de cada uno de los Estados Partes. Como dice en el “Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur”:



*“Conscientes de que la instalación del Parlamento del MERCOSUR, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas. Atentos a la importancia de fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR, que requiera aprobación legislativa”*

Ahora bien, hablando de la composición del Parlamento, éste tendrá tres etapas distintas de elección de sus miembros hasta llegar al voto directo y simultáneo para conformar el órgano. La primera de ellas consiste en que los miembros serán elegidos por los parlamentarios de cada Estado Parte. En la segunda serán electos por voto directo de los ciudadanos, convirtiéndose en la única institución del Bloque con representación democrática directa. Y la tercera elección, se realizará en base a un reglamento dictado por el Parlamento mismo.

Hoy día el Parlamento se encuentra en la primera forma de elección –a excepción de Paraguay que fue el único de los integrantes del Bloque en el cual se realizaron elecciones en forma simultánea con las elecciones nacionales de 2008. En esa oportunidad se presentaron listas propias destinadas al Parlamento del Mercosur–, así mismo los parlamentarios han sido renovados<sup>11</sup> en los otros tres Estados Partes, estos no fueron electos por voto directo y simultáneo de los ciudadanos.

En Brasil el proyecto que aprueba la elección de estos parlamentarios fue aprobado en abril de 2011 por los representantes de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. En Argentina por su parte la elección directa debería haber sido junto a las elecciones nacionales de octubre de 2011, pero no se llegó a un consenso sobre cuestiones inherentes a la elección, la discusión fluctúa entre la elección por distrito único o sistema mixto. En lo que respecta a Uruguay somos el único país en el cual no se ha presentado ningún proyecto de ley al Parlamento que trate sobre esta temática electoral.

---

<sup>11</sup> La renovación se debió a que hubo elecciones nacionales en los países y cambiaron los representantes parlamentarios a nivel nacional.

El Parlamento del Mercosur recomendó modificar el Protocolo Constitutivo del Poder Legislativo de la región, a fin de extender hasta el 31 de diciembre de 2014 la etapa de transición a la generalización de los parlamentarios electos por voto directo de los ciudadanos.

La integración de los miembros del Parlamento se hará en forma gradual, esto quiere decir que en una primera instancia estará integrado por dieciocho representante de cada uno de los Estados Partes, pero el número de integrantes de los países más grandes se modificará. Ha sido aprobada la siguiente composición final: 75 miembros de Brasil, 43 de Argentina, 18 de Uruguay y 18 de Paraguay. Esta decisión se basó en la "proporcionalidad atenuada", proporcionalidad poblacional de cada uno de los países. A esta decisión se llegó para asegurar que las disposiciones reglamentarias protegieran a todas las delegaciones, en especial a aquellas con menor número de parlamentarios.

Es interesante destacar que el Mercosur en su diseño institucional nunca persiguió la creación de instituciones supranacionales independientes y autónomas que tuvieran poder normativo, competencias sobre las políticas económicas y financieras de los Estados Partes. Desde el cambio ideológico de la región se buscan nuevas estrategias para potenciar la integración. Para ello se ha creado el Parlasur, que si bien no es autónomo, ya que continúa dependiendo de las aprobaciones de los parlamentos y ejecutivos de cada Estado Parte, sí se considera un avance institucional para dar comienzo a un cambio estratégico en la dimensión institucional del Bloque.

Igualmente muestra su mayor déficit en la promulgación de parte de los Estados de leyes electorales para la elección en forma directa de los miembros, siendo solo Paraguay quien lo hizo mientras que Argentina, Brasil y Uruguay aún no lo han aprobado. Considerando que la instalación del Parlamento ha sido uno de los logro más importantes en la institucionalidad desde el cambio ideológico de la región, resulta interesante el que no se haya avanzado en las etapas electorales previstas para el mismo.

## CAPITULO 3

### ESTRATEGIA DE LOS GOBIERNOS DE LOS PARTIDOS FUNDACIONALES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO RESPECTO A LA POLÍTICA EXTERIOR

#### 3.1 Estrategias destinadas a la política exterior de los gobiernos del periodo 1990-2005

En esta sección describiremos la forma en que se desarrolló la política exterior uruguaya desde 1990 a 2005, para comparar luego las estrategias aplicadas por los gobiernos del Frente Amplio<sup>12</sup>.

En el periodo de gobierno de 1990 a 1995 se planteo una estrategia de país favorecido por la región, buscó marcar una diferencia con la anterior administración a partir de la profundización de la integración regional y de esa manera verse favorecido por la región. Para alcanzar este objetivo se defendió la materialización del Mercosur, provechosos de la ola de los nuevos regionalismos donde la integración entre países fronterizos marca los nuevos procesos de política internacional, estos países en vías de desarrollo se favorecen en los inicios por la baja interdependencia donde todos cooperaban entre sí en la conducción y gestión de la integración. A diferencia del regionalismo surgido en Europa, el que se pretende en América del Sur surge entre países que se encuentran en vías de desarrollo.

El escenario político uruguayo en el momento en que se dispuso la firma del Tratado mostró una oposición que puso piedras en el camino, y oficialismo con total apoyo. El partido gobernante consideraba que para Uruguay como pequeño país, en tamaño y mercado, resultaba provechoso entrar al Mercosur, de lo contrario sería lo mismo que hundirse sin retorno. El Poder Ejecutivo de cara a esto y al miedo que provocaba dicha asociación (ya que muchos conjeturaban el quiebre de empresas nacionales y absorción de nuestro mercado) dictó un decreto en el cual se creó la Comisión Sectorial del Mercosur, esta comisión estuvo integrada por delegados gubernamentales, representantes de las cámaras empresariales, gremiales agropecuarias, PIT-CNT y empresas públicas.

En los comienzos del Mercosur, los representantes de los cuatro países estaban asociados con una ideología de derecha y liberal. En Argentina presidía Carlos Menem

---

<sup>12</sup> Para esta sección me basé en los trabajos de Wilson Fernandez y Lilia Ferro, 2004 y en el de Lincoln Bizzozzero, 2007 y el programa de gobierno del Partido Colorado presentado para las elecciones de 1999.

(Partido Justicialista), en Brasil Fernando Collor de Mello (Partido de la Reconstrucción Nacional), en Paraguay Andrés Rodríguez Pedotti (Partido Colorado) y en Uruguay Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional).

Uruguay practicó el rol de articulador entre sus dos grandes vecinos, aunque las coincidencias nos identificaban más con Argentina que con Brasil. Este rol fue necesario para ganar espacio entre los grandes del Bloque.

En la siguiente administración (1995-1999) se hace un cambio en el péndulo entre los vecinos, y se acerca a Brasil. Ambos presidentes (Cardoso en Brasil y Sanguinetti en Uruguay) tenían mayor afinidad entre ellos de lo que tenían con Menem de Argentina. Además se ocupó de trazar relaciones más fuertes con otros países de la región como Chile y Bolivia, así como también con otros Bloques de comercio (Unión Europea; Nafta), siempre destacando el discurso a favor del mercado del Bloque regional, considerando construir al Mercosur como política de Estado.

La administración 2000-2005 (previa a la asunción de la izquierda); tenía al Bloque Mercosur como necesidad y oportunidad para avanzar en la apertura y liberalización del comercio, a pesar de ello es en dicha administración en la cual se buscaron caminos para conseguir mercados exportadores que nos colocaran en una posición más privilegiada, en ese afán de intensificar las negociaciones con EEUU.

El programa de Gobierno de Jorge Batlle se redacta en un momento donde los productos de exportación uruguayos se encontraban en niveles de restricción y de baja de los precios internacionales, donde era importante para el nuevo cuerpo gobernante plantear que se va a cumplir con el compromiso regional de coordinación de políticas macroeconómicas que eviten los tropiezos provocados por las inestabilidades económicas de los socios.

Igualmente entre sus lineamientos de política exterior el nuevo gobierno se comprometió a continuar con la integración regional del Mercosur. Teniendo siempre presente el carácter de economía pequeña, reafirmando “entonces la necesidad de fortalecer una economía abierta al exterior, competitiva, integrada regionalmente, con un concepto de regionalismo abierto, para aumentar su apertura y diversificación frente al resto del mundo”... “Con relación al Mercosur, se aprovecharán las ventajas de especialización productiva que están al alcance de los países de menor tamaño relativo en los procesos de integración”. En cuanto al Arancel Externo Común “Uruguay no aumentará el AEC hasta que no se encuentre

asegurado el funcionamiento del Bloque al menos como zona de libre comercio, con una conducta comercial leal”<sup>13</sup>.

Entre los lineamientos programáticos dejan ver la necesidad de negociar el ALCA, como así también la posibilidad de negociar con otros Bloques regionales de América como el NAFTA y la Comunidad Andina. Siempre negociando desde el Bloque que nuestro país integra, no plantean la negociación de acuerdos comerciales en solitario.

Por último otro de los lineamientos programáticos plantea “castigar la competencia desleal”, esto significa reducir los subsidios agrícolas a los países productores que perjudican la competencia a nivel internacional de los pequeños del Bloque.

Al transcurrir de su gobierno, con la intensa crisis del 2001-2002 que paralizó la región, la agenda internacional de la administración Batlle marcó los siguientes temas esenciales: reposicionar al país en los mercados de exportación, la relación con los dos grandes del Bloque, la ruptura de las relaciones con Cuba.

En primer lugar posicionar al país en los mercados de exportación, con el Mercosur en un proceso estancado se intentó convertirse en socio privilegiado de la principal potencia económica, EEUU, y de esa forma mostrar al mundo que nos encontrábamos fortalecidos.

El segundo tema esencial de la agenda de la administración de Batlle fue la relación con los dos grandes del Bloque. No podíamos perder el equilibrio de la región, las relaciones deberían seguir siendo fluidas, pero en medio de la crisis y la búsqueda de nuevos mercados el presidente realiza declaraciones fuertes en contra de los vecinos argentinos, además de encontrar fuertes enfrentamientos en cuanto a posiciones de Derechos Humanos e investigación en los casos de desapariciones durante el período dictatorial. Esas diferencias pusieron un manto de distanciamiento que complicó más las relaciones en la región. Igualmente desde el gobierno se siguió trabajando y elaborando mecanismos de integración, que suavizaran la ruptura.

El tercer tema de la agenda, igual de importante que los anteriores, fue la ruptura de las relaciones con Cuba. La ruptura trajo consigo planteos de oposición tanto desde los países socios como desde los actores políticos locales de influencia. Surgen dos visiones sobre lo

---

<sup>13</sup> Programa de gobierno presentado por el Partido Colorado para las elecciones de 1998.

ocurrido, una explica que lo sucedido fue debido a la diferencia ideológica de ambos gobernantes, y la otra que de esa forma favorecería las negociaciones iniciadas con EEUU.

En la administración Batlle el Ministro que tuvo mayor influencia fue el de Relaciones Exteriores, Didier Operti<sup>14</sup>, quien participó de la agenda de política exterior en forma activa. No así la presencia de los Ministros de Economía, todos ellos pertenecientes al sector político del presidente. El primer Ministro de Economía de la administración Batlle fue Alberto Bensión, quién fue sustituido en el momento de crisis (julio de 2002) cuando la agenda de política exterior se volvió más intensa –su perfil quizás fue mejor mantenerlo lejos de la política exterior y más entrometido en salvar al país de la crisis que estaba paralizando la región. Fue sustituido por Alejandro Achugarri, que había sido electo senador. Tenía un perfil más político que técnico, quién también fue reemplazado a fines de agosto de 2003 por Isaac Alfie, que culminó la administración batllista en el año 2005.

Operti se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores desde 1999 hasta 2005, cargo que desempeñaba desde el gobierno anterior cuando pasó de ocupar el cargo de Ministro del Interior a ocupar el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores en 1998. Operti tuvo participación en los temas esenciales de agenda planteados anteriormente. En cuanto a su postura y actuación en las negociaciones con EEUU si bien en el primer acercamiento del gobierno en 2002 fue acompañar al Presidente y lo hizo desde un lugar más defensor del Bloque regional, en el segundo acercamiento, en 2003 Operti dejó su lugar en las reuniones diplomáticas entre ambos países al subsecretario de exterior Guillermo Valles y al Ministro de Economía Isaac Alfie. La segunda negociación encontró un gobierno uruguayo más debilitado con un presidente con escasos apoyos porque la negociación tenía más opiniones en contra que adeptos desde los demás partidos políticos uruguayo y hasta sectores del propio Partido Colorado.

Operti consideraba que salirse del Mercosur no era favorable igualmente fue abanderado contra las prácticas proteccionistas aplicadas. En cuanto al segundo tema – relaciones con los vecinos del Bloque– éste comenzó a generar puntos de encuentros y agendas en común y fue el que puso el manto frío a la situación de posible ruptura con los socios regionales, afianzando las políticas de integración regional. Y por último en cuanto a la

---

<sup>14</sup> Perteneciente al sector Foro Batllista, segundo sector dentro del Partido Colorado.

ruptura con Cuba, su posición fue firme declarando que la postura nacional era la defensa de los Derechos Humanos en la isla.

El rol del canciller Opertti en este gobierno fue de conciliador, si bien en la mayorías de las decisiones seguía los lineamientos del Presidente Batlle, este actuaba en forma más moderada.

### **3.2 Contenido de los programas de gobierno del Frente Amplio**

En esta sección se analizan las estrategias de política exterior planteadas en los programas de gobiernos presentados por el Frente amplio para las elecciones de 2004 y 2009.

#### **3.2.1 Hacia las elecciones de 2004**

La primera presidencia frenteamplista (2005-2010), se posiciona en la arena de política exterior hacia la integración regional y la inserción mundial. La integración regional como fortalecimiento y medio para achicar la brecha que nos separa de los países desarrollados y una vez fortalecida la región buscar la inserción a las distintas regiones como un Bloque más fuerte.

De las propuestas presentadas por el Frente Amplio (FA) en el ciclo “Transición Responsable” entre julio y octubre de 2004, surgen los lineamientos principales sobre los que se basaría la primera administración frentista. Este ciclo contó con seis lineamientos principales los cuales referían al desarrollo productivo, políticas sociales, estrategias hacia tecnologías de innovación TIC, defensa de la democracia, política exterior e integración y desarrollo cultural. Estos lineamientos no son independientes entre sí, sino que son parte de un mismo entramado de políticas.

En lo que interesa a este trabajo, política exterior e integración, “URUGUAY INTEGRADO; en el Mercosur y el mundo”, la base de este lineamiento fue una apuesta a la integración regional, no a la inserción solitaria y unilateral, dejando entendido que “el sueño del <<Uruguay solitario>>, de la <<Suiza de América>> y de la <<linda casita en un mal vecindario>> fue un sueño”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Programa de gobierno presentado por el Frente Amplio para las elecciones de 2004.

[Extraído de “Transición Responsable”] *“La relación del Uruguay con estos países hermanos, es fundamental para el mantenimiento de la estabilidad política y el desarrollo económico de nosotros mismos: la mitad del comercio exterior del Uruguay está representado por Brasil y Argentina; existen importantes flujos de capital e inversión con nuestros vecinos; [...] Ningún proyecto de inserción internacional del Uruguay puede realizarse ignorando esta realidad o prescindiendo de nuestros hermanos y vecinos. Lamentablemente, estos últimos cinco años han sido testigos del deterioro del relacionamiento del gobierno uruguayo con ellos”.*

El énfasis estuvo dirigido a la consolidación del cooperativismo entre los países del Bloque, a profundizar las culturas y las relaciones entre las sociedades civiles de los diferentes países de la región. Se aplicó el convencimiento de que era necesario un fortalecimiento de las relaciones entre los país para mostrarse fuerte ante el mundo, porque de no ser así la región sería perjudicada. Se enfatizó en la profundización de la integración, de un nuevo impulso renovador del Bloque, tanto desde las relaciones entre los socios, como en las relaciones con los demás países de la región. Por un lado, que las relaciones del Bloque no pasen meramente por relaciones comerciales, sino que se aplique una nueva orientación, la social-cultural, y por otro lado que se profundicen las relaciones bilaterales con los demás países de la región, que salga a negociar el Bloque con mayor firmeza, con el vecindario más cercano.

La defensa más intensa que le hace el FA a estos cambios necesarios y profundizaciones para la mejora del Mercosur, y la apuesta de mejoramiento, son que el fortalecimiento de la integración ayudaría si tendríamos que volver a pasar por una situación de crisis económica, como la ocurrida desde principios del 2000, que debido a que el Bloque no se encontraba profundamente integrado la misma lo golpeó fuertemente y profundizó sus debilidades.

Una de las medidas más defendidas por el FA en su programa para los cambios que necesitaría el Bloque, era la creación de un Parlamento del Mercosur, que implicaría una decisión fundamental para la profundización de las agendas políticas, sociales y económicas. Esta nueva institucionalización generaría esa articulación buscada por la izquierda, donde la relación comercial no es la única para el funcionamiento del Bloque, ya que este nuevo órgano sería más de carácter político que económico.

*“Por razones que no compartimos, el Uruguay se ha marginado del llamado Grupo de los 20, donde debió haber estado desde el inicio para defender, junto a*



*los demás miembros del Mercosur, condiciones de comercio más equitativas que nos permitan vender nuestros productos. El gobierno progresista dará pasos para revertir esta situación y el Uruguay estará presente en todas aquellas instancias bilaterales, regionales o multilaterales de concertación y negociación que sean necesarias para conseguir nuestros objetivos”<sup>16</sup>.*

En el discurso de asunción el Presidente Tabaré Vázquez tomó como primera decisión en materia de política exterior el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba. Relación que el gobierno anterior había roto por diferencias ideológicas y de definición de Derechos Humanos. En su asunción, Vázquez planteó un acercamiento político e ideológico, así como de relaciones comerciales, participando de programas sociales coordinados entre ambos gobiernos. Planteando la necesidad de mantener una buena relación con la isla así como también planteó brindarle apoyo ante organismos internacionales.

### **3.2.2 Hacia las elecciones de 2009**

El programa de gobierno presentado para el período 2010-2015 por el Frente Amplio, retoma lo propuesto en el programa anterior sobre la integración regional e inserción internacional. La defensa de la identidad regional para ser parte de la comunidad mundial. Es interesante destacar que transcurridos cinco años de estas iniciativas se sigue por el mismo camino, ya que ha sido complejo construir esa identidad, que para los nuevos gobernantes es tan elemental para el fortalecimiento del Bloque regional. Agregan un nuevo eslabón que sería la cohesión social a nivel interno de cada país, esto se desprende de la experiencia europea de integración.

Para la integración y la inserción se plantea profundizar la instalación de la plataforma de inteligencia comercial. Las críticas orientadas a la mejora del Mercosur vienen por la no consolidación de la integración productiva regional, el lento proceso de: eliminación del doble cobro del arancel común, una verdadera unión aduanera y fortalecimiento de la Zona de Libre Comercio.

---

<sup>16</sup> Programa de gobierno presentado por el Frente Amplio para las elecciones de 2004.

## **CAPITULO 4**

### **ESCENARIOS DE LAS RELACIONES CON LA REGIÓN DESDE LA ASUNCIÓN DEL PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA**

Planteado en el capítulo anterior las actuaciones de los gobiernos del periodo 1990-2005 y los lineamientos programáticos para las administraciones del periodo 2005-2012, en este capítulo se analizan los escenarios en los cuales se pueden observar las estrategias en política exterior aplicadas por los gobiernos de izquierda en Uruguay y comparar la actuación entre ambos y con las anteriores administraciones. Los escenarios seleccionados contemplan la dimensión económico-comercial y la dimensión política ya que son las que aborda este trabajo. Los ejemplos de escenarios analizados son el Tratado de Libre Comercio, las medidas proteccionistas, las negociaciones de las plantas de celulosa, la creación de un gasoducto del sur, el dragado del canal Martín García, el aumento de los socios plenos del bloque. La selección de los escenarios estuvo guiada por la relevancia de prensa.

#### **4.1 TLC o Regionalismo**

El primer escenario a analizar es el que se planteo ante la negociación de un Tratado de libre comercio que Uruguay intentó realizar en forma independiente del Bloque con EEUU. Esta negociación había sido llevada adelante en el último gobierno del Partido Colorado, con el presidente Jorge Batlle, y que se retomó en el primer gobierno de izquierda con Tabaré Vázquez, lo cual puso bajo la lupa regional a nuestro país. Un tratado de libre comercio con EEUU implica un acuerdo de liberación comercial bilateral, lo cual se enfrenta a los principios del Bloque regional. En particular el que negociaron Batlle y Vázquez implicaba la propiedad intelectual, compras del Estado y liberalización de los servicios.

Entre las reglas del Bloque existen marcos que en materia de políticas comerciales exigen a los Estados Partes tener acciones conjuntas, en las cuales los integrantes del Bloque acuerdan hacer negociaciones de TLC con un mismo país. Esto significa que los cuatro países acuerdan que un país externo a los integrantes del Bloque es apropiado para que cada uno de los Estados Miembros negocie un tratado bilateral similar y luego si lo hacen o no depende de cada legislación de cada uno de los Estados.

Como plataforma de su gobierno respecto a política exterior, Batlle planteaba una mayor apertura de la economía al mundo, y en segundo lugar a la región. Siendo presidente, situado en medio de la crisis económica y caos de la región, su brazada fue dada hacia un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU, planteándolo como la salvación antes de recibir el contagio de crisis de la región. Inició entonces en 2002 las negociaciones bilaterales, pero el fracaso en dicha ocasión se debió a que la principal potencia del mundo lo trabó. La prioridad estadounidense en ese momento era la concreción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y un TLC con Uruguay perjudicaría las negociaciones del mismo. En 2003 se retomaron las negociaciones con EEUU pero Batlle, en un escenario local de debilidad política por escasos apoyos a su gestión, desistió de concretar las negociaciones de un TLC con EEUU argumentando que el país no estaba preparado. Entonces lo que EEUU ofreció al Presidente Batlle fue la firma de un Tratado Bilateral de Inversiones, que se firmó cuando el período de gobierno ya estaba culminando y se ratificó en el Parlamento de mayoría frenteamplista, en diciembre de 2005.

¿Por qué la prioridad del ALCA?, éste designaba la expansión del Tratado de Libre Comercio hacia las Américas. La negociación de América del Norte –E.E.U.U, México y Canadá– con 31 Estados del Continente americano<sup>17</sup>. Las negociaciones comenzaron en la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti pero el equipo de gobierno de esa administración no sentía atracción por dicho tratado, –igualmente la mayor traba para el fracaso del ALCA la puso Brasil, con quién EEUU no pudo negociar luego de persistir durante varios años–. En diciembre de 1994 cuando se realizó la primera cumbre de Gobernantes de las Américas se planteaba contemplar la gradual reducción de las barreras arancelarias y la inversión y se esperaba que la concreción de dicho tratado culminara el primero de enero de 2005.

Batlle era un fuerte defensor del ALCA, por dos motivos: primero; cambiaría el efecto del Arancel Externo Común del Mercosur, y segundo se ampliarían los mercados comerciales.

En noviembre de 2005 se realiza la IV Cumbre del ALCA en la cual el Mercosur en conjunto con Venezuela defiende que poner en marcha el área de libre comercio sería

---

<sup>17</sup> Los 31 países que participaron de la negociación son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

perjudicial ya que existían asimetrías económicas en el continente, el encargado de exponer la posición del Bloque fue el presidente uruguayo Tabaré Vázquez. Esa cumbre fue la última y hasta el momento no se ha intentado restablecer las negociaciones.

Volviendo al TLC la administración de Tabaré Vázquez evidenció un cambio de posición a favor de las negociaciones con EEUU por parte del círculo político más cercano del presidente. Esto derivó en que se retomaran las negociaciones que Jorge Batlle había comenzado durante su presidencia.

La firma de un TLC en forma unilateral se contradice con las reglas de acceso a los mercados del Mercosur ya que existen marcos que reglamentan este tipo de negociaciones. En medio de la negociación surgieron repercusiones nacionales y regionales de fuertes influencias que llevó a los negociadores del gobierno a cambiar la estrategia, entonces comenzó el discurso del TLC no clásico, sino un TLC en condiciones especiales para Uruguay, que nos permitiera mantenernos en el Mercosur y a su vez profundizar el intercambio comercial con la principal potencia económica mundial.

En primer lugar el Presidente uruguayo, en defensa de su decisión de negociar un TLC con EEUU basó parte de su argumento en las estadísticas comerciales que mostraron a EEUU como nuestro principal comprador en el año 2005. Otro de los argumentos fue plantear un Bloque en estado de debilidad y estancamiento, tanto por el Bloque en sí mismo como por las actuaciones de los gobernantes: “es necesario atacar las graves debilidades que arrastra el Mercosur. El mundo está viviendo una nueva etapa y los procesos de integración regional cobran una vigencia y tienen una necesidad imperiosa”. “Para crecer económicamente debemos salir más allá del Mercosur, diseñar una estrategia que nos mantenga vinculados a la región, y equilibrados en el mundo”<sup>18</sup>. Por esos tiempos la región vivía una fuerte tensión durante la cual cada vez queda más a la vista la negociación bilateral que llevaban Brasil y Argentina en tomas de decisiones importantes para el Bloque, “Que los grandes del Mercosur sepan que no pueden andar a los ponchazos con los chicos, porque los chicos tenemos dignidad y no nos vamos a dejar llevar a los ponchazos”<sup>19</sup>. Y ante el pedido de explicaciones internas en el Frente Amplio, Vázquez proclamó que “Si bien lo que decía el programa estaba

---

<sup>18</sup> Declaraciones de Tabaré Vázquez, fuente Semanario Búsqueda N° 1319, 1 de setiembre de 2005.

<sup>19</sup> Documento “97 medidas promueven el Uruguay productivo”, presentado por presidencia el 31 de marzo de 2006.

firme, habrá que tener en cuenta que había sido escrito en 2003 y que hoy día la realidad es otra”<sup>20</sup>.

El Ministro de Relaciones Exteriores de ese período Reinaldo Gargano, proveniente de la fracción Partido Socialista al igual que el Presidente electo, se mostró en contra de un tratado con los EEUU y a favor del Mercosur. Enérgico defensor del Mercosur, declaró haber sido participe de la aprobación del tratado de Asunción y que 14 años después seguía estando a favor, ya que el intercambio comercial entre los países miembros se ha ido multiplicando. Aunque bien reconoció que existieron problemas con la aplicación de medidas no arancelarias que entorpecieron el intercambio de bienes, no lo consideraba caducado, sino aún valioso para la inserción uruguaya. Según esto en los comienzos de la negociación del TLC con EEUU, se posicionó en contra del mismo ya que éste “provocaría un agujero en el Mercosur”<sup>21</sup>, “Las cláusulas del TLC invaden la soberanía de Uruguay”<sup>22</sup>. Pero en enero de 2006, su postura se modificó (por primera vez) alineándose con el Presidente Vázquez, dejando ver que “un TLC con EEUU es importante porque nos permitirá entrar a ese mercado tan importante con arancel cero, deberá darse siempre que acepte los productos uruguayos”<sup>23</sup>. Pero una vez desistidos del tratado Gargano volvió a exponer su primera posición contra TLC.

Por otro lado el Ministro de Economía, Danilo Astori, se encontraba alineado a la postura del Presidente y fue quien participó de las negociaciones del TLC como de las reuniones mantenidas con Washington, (éste perteneciente a la fracción Asamblea Uruguay) planteaba la búsqueda de un Mercosur con mayor flexibilidad. A modo de ejemplo, dijo que si persistieran las limitaciones a la circulación interna que generaran problemas a los países de menor tamaño, “bien podría pensarse que cuando la agenda de negociación conjunta no sea posible se considerará que los países menores pudieran hacer acuerdos fuera del Bloque”<sup>24</sup>. Al igual que el Presidente, el Ministro, criticaba fuertemente el bilateralismo instalado entre los grandes socios del Bloque Argentina y Brasil, generando una actitud “imperialista”<sup>25</sup>, agregando que “Si el Bloque no nos da importancia buscaremos importancia fuera de él para

---

<sup>20</sup> Semanario Búsqueda N° 1338, 12 de enero de 2006.

<sup>21</sup> Semanario Búsqueda N° 1313, 21 de julio de 2005.

<sup>22</sup> Semanario Búsqueda N° 1321, 15 de setiembre de 2005.

<sup>23</sup> Semanario Búsqueda N° 1338, 12 de enero de 2006.

<sup>24</sup> Semanario Búsqueda N° 1345, 2 de marzo de 2006.

<sup>25</sup> Semanario Búsqueda N° 1346, 9 de marzo de 2006.

que nos escuchen”<sup>26</sup>. La mayor fisura desde la mirada de un economista, como lo es Astori, es que “la coordinación macroeconómica esta en el punto más bajo”, no hay supranacionalidad, son débiles los mecanismos de solución de controversia, la institucionalidad es muy frágil, lo que conlleva a que los socios mayores tomen decisiones en forma arbitraria, y deriva en asimetría que si no se solucionan no “subsistiría el Bloque”<sup>27</sup>.

Nin Novoa, Vice Presidente de la primer administración de izquierda, alineado al Presidente, fue también partícipe de algunas reuniones en Washington y en alguna oportunidad hizo declaraciones sobre la imagen internacional necesaria que nos daría la firma de un TLC con EEUU, y postula al Mercosur como un Bloque casi fútil que requiere cambios importantes para tener sentido, estamos dentro de un Mercosur que se rige por “competencia” y no por “complementación”<sup>28</sup>.

Otras influencias en las negociaciones fueron los polos más radicales del Frente Amplio que no aceptaban el TLC por argumentar diferencias irreconciliables con el capitalismo estadounidense. Los sectores del FA que se posicionaron en contra de las negociaciones recordaron la resolución en el Congreso extraordinario del partido, realizado en diciembre de 2003, donde se rechazó el proyecto ALCA y los eventuales acuerdos bilaterales de comercio con EEUU, en tanto no resultaban favorables a los objetivos de consolidación de país productivo. Algunos de los que se posicionaron en contra fueron Jorge Broveto, Presidente del Frente Amplio, y Ernesto Agazzi, subsecretario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, perteneciente al sector MPP.

José Mujica, en ese momento Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, declaraba por esas horas “hemos firmado un tratado, pertenecemos al Mercosur, hay compromisos lo que es demostrativo una vez más que los tratados de comercio no sirven por lo menos para los países pequeños” “hay que comprarle a quien más nos convenga”<sup>29</sup>. Es interesante reparar que la posición que tuvo José Mujica –presidente del segundo periodo de gobierno del FA– durante la negociación del gobierno de Vázquez al igual que Gargano fue fluctuando, en el planteo de un TLC con EEUU, también declaró que “un acuerdo nos sirve para mejorar el

---

<sup>26</sup> Semanario Búsqueda N° 1346, 9 de marzo de 2006.

<sup>27</sup> Semanario Búsqueda N° 1349, 30 de marzo de 2006.

<sup>28</sup> Semanario Búsqueda N° 1320, 8 de setiembre de 2005.

<sup>29</sup> Semanario Búsqueda N° 1338, 12 de enero de 2006.

perfil comercial, pero no podemos romper con la región de ninguna manera”. Reafirmó en ese momento su actual posición de defensa a la región como forma de integración al mundo.

Jorge Lepra, Ministro de Industria, Energía y Minería, Héctor Lescano, Ministro de Turismo y Deporte, Victor Rossi, Ministro de Transporte y Obras Públicas, se posicionaron a favor. Estos Ministros pertenecen a la fracción Alianza Progresista como el Vice Presidente, a excepción de Lepra que no tiene afiliación y se considera independiente.

Dentro del sector privado sólo el textil lo veía como posibilidad de mejora y crecimiento, ya que estaba en una crisis que indeclinablemente llevaría al sector a desaparecer. Para el sector de la carne le abría más mercado, pero era algo necesario si lo colocaba en la balanza con la exportación regional.

El PIT-CNT profundamente relacionado con las raíces del FA se oponía a la firma del tratado abogando el viejo programa del FA y que ese tipo de tratado ampliaría las desigualdades económicas entre las naciones y no resolvería la situación de pobreza en el Uruguay.

Los Estados grandes del Bloque estuvieron representados entre otros en las voces de Eduardo Sigal –Subsecretario de Integración Económica Americana y Mercosur del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina–, Celso Amorin –Canciller de Brasil– y Eduardo Do Santos –embajador brasileño en Uruguay–. Transmitían el compromiso de negociar juntos acuerdos comerciales con terceros. Si bien el equipo de negociación argumentó que la firma de ese tratado significaba flexibilizar el Bloque, y no quebrar relaciones con él, los socios no estuvieron de acuerdo.

Descartada y agotada la idea de un TLC con EEUU se articuló en un Tratado Marco de Comercio e Inversiones (TIFA), firmado en enero de 2007 ¿Qué propuestas acarrea la firma de un TIFA? Es un acuerdo marco de comercio e inversiones, el cual establece como marco el Consejo de Comercio e Inversiones (CCI). Este acuerdo también tuvo oposición de parte de la Mesa Ejecutiva del partido de gobierno, pero sin los votos necesarios que trabaran la firma. La aprobación en el parlamento uruguayo se dio una vez sustituido Gargano por Gonzalo Fernández en su cargo de Canciller. La primer medida tomada por Fernández fue el envió a sala del tratado para la rectificación que se logra en agosto de 2008 en senadores y en diciembre en diputados, ya que el anterior canciller lo pospuso en el tiempo.

El fantasma del TLC reapareció en el gobierno de Mujica, en junio de 2012, cuando se acusa al gobierno de reiniciar negociaciones de TLC con EEUU. Ante estos planteos el Canciller Luis Almagro, como vocero del gobierno, niega que esté en la agenda del gobierno negociaciones de TLC tanto con EEUU como con cualquier otro país. Lo mismo emitió Alberto Breccia, Secretario de Presidencia, expresó que el vínculo entre las dos naciones está regido mediante el TIFA y por el momento no iba a ser cambiado. Este rumor surgió debido a las trabas comerciales que aplicaron los dos grandes socios del Bloque y la necesidad de Uruguay de salir a buscar nuevos mercados que nos permitan colocar nuestros productos exportadores.

Almagro declaró “Nosotros vamos a seguir profundizando la relación bilateral y siempre apostamos a más en la relación comercial con Estados Unidos” y aclaró que “no está sobre la mesa una posible negociación para alcanzar un TLC”<sup>30</sup>. Lo mismo expresó quien en ese momento era candidata estadounidense a la embajada Julissa Reynoso, el camino sería continuar trabajando en el contexto TIFA para expandir el comercio.

Pero en marzo de 2012 cuando se le preguntó al Presidente por una posible nueva negociación de un TLC con EEUU declaró “los TLC no caminan” pero es importante abrir mercados con países fuera de la región<sup>31</sup>. En ese mismo tiempo Mujica declaró que el Bloque “está hecho un chicle... si nadie respeta los compromisos, nosotros no estamos obligados a respetar tampoco”<sup>32</sup>.

Si analizamos las posturas defendidas por los actores políticos uruguayos, evidenciamos que las mismas han sido fluctuantes, según fueran oposición o gobierno, pero también se muestran posiciones enfrentadas dentro de un mismo partido. En el caso del Frente Amplio son notorias las diferencias en las posiciones de los líderes del partido con respecto a los lineamientos tradicionales propuestos en los programas del partido y las resoluciones tomadas en los distintos congresos del partido. Estratégicamente más allá de los discursos y discusiones la posición adoptada por los ejecutivos frentistas hace prevalecer las posiciones tradicionales del partido.

La no culminación de la firma del Tratado negociado por el gobierno de izquierda, no se debió sólo a la influencia directa de los actores uruguayos, sino que también a la influencia

---

<sup>30</sup> Semanario Búsqueda N° 1653, 1 de marzo de 2012.

<sup>31</sup> Diario La República, 1 de marzo de 2012.

<sup>32</sup> Semanario Búsqueda N° 1650, 9 de febrero de 2012.



de actores de los distintos cuerpos diplomáticos del Mercosur, ya que la firma nos dejaría en el banquillo de los acusados por los otros miembros del Bloque.

#### **4.2 Variaciones del comercio entre los países del Mercosur**

En este punto se plantean datos de variaciones de comercio entre los socios desde el año 1999 al 2012, plantear los datos de comercio entre los socios nos sirve como orientador para el análisis de las políticas proteccionistas aplicadas de parte de los socios del Bloque que condicionan la relación entre estos.

Observando los datos<sup>33</sup> de intercambio comercial medido por miles de U\$\$ entre cada uno de los países fundadores del Mercosur, entre los años 1999-2012, podemos describir que el intercambio entre los cuatro países fundadores ha ido incrementando a pesar de que se muestren en algún año bajas en el intercambio las cantidades son mayores que al inicio del periodo presentado.

Es interesante destacar que más allá de las tensiones políticas planteadas a lo largo del trabajo el intercambio comercial no sufrió variantes graves entre los países fundadores del Bloque. Si se muestra una caída de las exportaciones por igual para los cuatro socios fundadores que comienza en el 2001 y se acentúa en el 2002 debido a la grave crisis económica regional de esos años. Superada la crisis las exportaciones comienzan un aumento sostenido hasta 2009 cuando se registra una nueva caída debido al impacto que tuvo la crisis de Estados Unidos a nivel global.

No se puede justificar la baja por las diferencias generadas entre los gobernantes ya que es solo circunstancial a esos años y no incesante a lo que refiere a todo el periodo de conflicto que existió entre las administraciones. Por otra parte observando las exportaciones en el 2012 entre Uruguay y sus socios del Bloque podemos decir que existe una caída en las exportaciones enviada a Argentina, caída que se puede justificar por las medidas proteccionistas que este país ha estado llevando adelante como política de gobierno. Mientras que con Brasil las exportaciones siguen en aumento, a pesar de que este país aplica también medidas proteccionistas, estas no parecen afectar el intercambio comercial. El aumento exportador ha sido sostenido en el tiempo convirtiéndose en nuestro principal mercado

---

<sup>33</sup> Ver cuadros con datos en Anexo 1.

exportador dentro del Bloque. Para el 2012 las exportaciones a Brasil triplican las exportaciones a Argentina. La relación comercial con Paraguay es la de menor peso exportador para Uruguay, debido a la pequeñez de ambos mercados, igualmente podemos destacar que según los datos las exportaciones de Uruguay a Paraguay se han ido incrementando si observamos los datos en los último 15 años. Si bien en 2012 hay una caída de las exportaciones, estas siguen siendo altas si las comparamos con los años previos al 2010.

Si observamos el total de exportaciones de Uruguay al Bloque desde 1999 a 2012, vemos que según los datos las exportaciones sufrieron la caída más grande en 2002 con inicio en 2001, mostrando una recuperación constante pero lenta entre los años 2003-2006, aumentando en forma más vertiginosa desde 2007 a 2011, si bien en 2009 hay una caída esta fue circunstancial ya que la recuperación en 2010 muestra que las exportaciones siguen en aumento con valores superiores a años previos.

Las caídas de las exportaciones en 2012 se pueden explicar por las medidas proteccionistas aplicadas por los dos grandes socios del Bloque, Argentina y Brasil. Teniendo presente que las medidas de Argentina nos genera una caída en las exportaciones, las de Brasil nos genera una desaceleración del crecimiento de las exportaciones.

#### **4.2.1 Proteccionismo y trabas comerciales en la región**

Argentina y Brasil plantean un escenario de “trabas recíprocas” en el intercambio bilateral que afecta además el regional. El giro al proteccionismo de las dos potencias más grandes del Bloque se manifiesta como respuesta a la crisis internacional. Las trabas dirigidas al comercio con los países europeos en crisis económica acarrea como consecuencia la tensión generalizada entre los socios y una relación económica comercial que se esfuma con estas medidas.

Desde 2008 Argentina impulsó su política proteccionista, con medidas como las licencias no automáticas para la importación<sup>34</sup>, la declaración jurada anticipada<sup>35</sup>,

---

<sup>34</sup> Es un procedimiento mediante el cual se analiza en un tiempo prudencial y pactado el ingreso de mercadería o no.

<sup>35</sup> Los importadores deben comunicar con anticipación sobre aquellos productos que desean importar.

requerimientos de compensación de los flujos de comercio exterior<sup>36</sup>. Estas medidas en su conjunto están orientadas a equilibrar la balanza comercial, “proceso de reindustrialización nacional apoyado en la industria manufacturera, privilegiando el mercado interno y con fuerte sesgo exportador”<sup>37</sup>.

Lo que Argentina hizo es que los importadores de su país que deseen adquirir mercadería de países del Bloque deberán realizar suscripciones de declaraciones juradas. Éste es un requisito previo a cualquier transacción. Se plantea que existe un plazo de 72hs para aprobar una importación y 10 días a aquellas operaciones en las que intervienen organismos que deben practicar determinados tipos de observaciones. De esta manera se estarían frenando las salidas de divisas.

Por su parte Brasil implementó trabas antidumping, son barreras temporales para corregir aspectos de competitividad internacional, no son de arancel compensatorio de subsidio o salvaguardias comerciales. El utilizar este recurso tiene como cometido corregir aspectos de competitividad internacional en respuesta a restricciones que le son impuestas por sus socios multilaterales o regionales.

Brasil hace reclamos hacia los problemas que acarrear las trabas a las importaciones que puso Argentina, como Brasil muestra una balanza comercial favorable Argentina no presta atención a sus reclamos, y si contrarresta defendiendo sus herramientas para reequilibrar el comercio y la industrialización regional, pidiendo la eliminación de las múltiples barreras paraarancelarias que Brasil también utiliza.

Las medidas proteccionistas de Argentina y Brasil volvieron impenetrables las aduanas de ambos, tanto para las importaciones de los países del Mercosur como las europeas. Lejos de aprovechar la crisis global para aumentar el comercio intrabloque, los países del Mercosur, Argentina y Brasil, ponen cada vez mayores trabas al flujo proveniente de los países más pequeños.

Las repercusiones de estas medidas en Uruguay marcaron un claro camino contrario a las medidas proteccionistas que como país pequeño nos debemos proyectar a la apertura. En el Mercosur se están aplicando medidas restrictivas “oficiosas, no oficiales”.

---

<sup>36</sup> Control de régimen cambiario, dificultando en este caso el ingreso de solares al país.

<sup>37</sup> Extraído de la página web de la presidencia argentina.

El presidente Mujica declaró a la prensa en enero de 2012 que el Mercosur limita su función a una cuestión de intercambios. No teniendo garantías institucionales, funcionando entre cancilleres, sin tener fluidez de una relación natural. Las medidas argentinas perjudicaron el comercio con Uruguay aunque descartó en ese momento realizar reclamos formales debido a los beneficios del turismo.

Kreimerman y Almagro fueron llamados a sala por el parlamento en febrero de 2012 en la cual legisladores del Partido Nacional y del Partido Colorado leyeron una declaración donde piden al gobierno que le exija a Argentina “respeto irrestricto de la institucionalidad”. El oficialismo en tanto, manifestó su respaldo absoluto y “plena coincidencia” con las explicaciones de los jefes. La oposición además apoyó al presidente Mujica en su intención de buscar acuerdos unilaterales con terceros países fuera del Mercosur. Otros actores de la oposición también se manifestaron: Julio María Sanguinetti (PC) declaró que Uruguay no puede seguir mendigando a Argentina lo que está escrito en el Mercosur. Y Sergio Abreu (PN) reclama la falta de una estrategia de Política Exterior. Hay una táctica que surge espontáneamente frente a la presión y los que otros digan. Es importante que el presidente no sea el negociador e interlocutor porque es el último eslabón de una cadena de negociación.

En febrero de 2011 Mujica y Cristina Fernández acuerdan dejar en manos de una comisión mixta la ampliación de la lista de productos que deben solicitar licencia de importación, esta comisión deberán resolver caso a caso.

El Ministro Kreimerman explicó que la única vía para solucionar estas trabas era negociar “explícitamente producto por producto” para que las exportaciones sean fluidas y se puedan sortear los distintos obstáculos que impone Argentina. Con Brasil no hay barreras por su política económica sino por controles de sus importaciones. Pero los permisos de importación se demoran, lo que debería tardar 60 días por momentos demora ente 90 y 180 días, esto perjudica aún más las exportaciones y la economía uruguaya.

Otros actores políticos se manifestaron sobre este tema, el Vicepresidente Astori manifiesta su postura de hacer de Uruguay un país más abierto en tiempos de crisis. El Canciller Argentino Héctor Timerman cree que las prolongadas trabas de la Unión Europea son las bases del proteccionismo mundial. El Ministro de Economía y Finanzas Fernando Lorenzo planteó que el proteccionismo comercial es una amenaza más importante sobre las

posibilidades de crecimiento del país. El avance del proteccionismo de nuestros socios comerciales es una muy mala noticia para Uruguay. Lorenzo declaró que cuanto más distancia haya entre los enfoques que orientan las estrategias de desarrollo de la región, más difícil es cooperar y más difícil es que la integración regional haga un aporte significativo a los países. Poniendo como elemental la inserción regional para luego reinsertarse mejor en el mundo.

Por su parte el otro socio pequeño del Bloque, Paraguay, también manifestó su descontento con las medidas de Argentina, como impensable para el proyecto integrador.

La carta más jugada en el escenario del proteccionismo de los grandes del Bloque es el Arancel Externo Común.

#### **4.2.2 La negociación del Arancel Externo Común**

El Arancel Externo Común (AEC) fue votado en 1994 y toma protagonismo en el escenario de las medidas proteccionismo que manejan los grandes del Bloque, éstos lo han puesto en el tapete de las negociaciones, buscando aumentarlo de 22% al más alto permitido por la Organización Mundial del Comercio que es 35%.

En diciembre de 2011 en la XLII cumbre de Mercosur Brasil, posicionado como el defensor de la medida que apaliaría las consecuencias de la crisis internacional, impidiendo el aumento de las importaciones extra Bloque, propone aumentar el AEC. Lo aprobado por los 4 Estados Partes fue el aumento de la tarifa aduanera de hasta 100 productos por país, cada miembro selecciona su lista de productos y comienza a aplicarla cuando lo disponga.

A seis meses de aprobada esta medida, Argentina arremetió con lo mismo. En la cumbre de junio de 2012 su principal carta de negociación fue nuevamente plantear el aumento del AEC al máximo permitido. En esta ocasión las posturas de los dos grandes del Bloque fueron distintas de lo que conviene a los más chicos.

Si bien al final Paraguay no pudo participar de la negociación porque se encontraba suspendido como miembro del Bloque, su postura era que se debería aplicar un criterio selectivo de la suba del AEC ya que "un determinado rubro de importación vital e irrenunciable por uno de los integrantes no precisamente lo será para el otro y viceversa"<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Extraído de la página web del senado paraguayo

Los productores de ese país argumentaron que esta medida haría que Paraguay dependa más de la región y podría acarrear como consecuencias posibles ilegalidades en el comercio.

Uruguay, en voz del primer mandatario, el Vice Presidente, el Canciller, el Ministro de Industria, el Ministro de Economía, y los empresarios mantuvieron la misma concepción. La suba del arancel nos provocaría la pérdida de competitividad. Aumentar el AEC provocaría un aumento en los precios internacionales y esto consecuentemente haría aumentar el déficit comercial, generando que la economía del Bloque se cerrara aún más.

El presidente Mujica propuso que en caso que prosperara la propuesta Uruguay buscaría la habilitación para firmar acuerdos extra bloque. Según declaró a la prensa “la necesidad de que el Mercosur permita acuerdos especiales con países latinoamericanos... hemos dado suficientes concesiones a los socios grandes y esperamos un gesto”<sup>39</sup>.

A su vez, Astori planteó que “Uruguay está absolutamente en contra de su incremento porque solo traerá consecuencias negativas para el país”, provocaría cerrarse a la región y esto no es productivo a un país pequeño que debe buscar abrirse a mercados fuera de la región.

La estrategia en política exterior de nuestro país según declaró Almagro se basa en diversificar mercados y productos. Y la suba del AEC debilitaría dicha estrategia. A ello el canciller le suma una preocupación mayor, a Uruguay en 2014 por sus niveles de desarrollo se le agota el beneficio de ingreso a mercados europeos del Sistema Generalizado de Preferencia, deberíamos por tanto proyectarnos a salvar dicha carencia<sup>40</sup>.

Kreimerman por su parte declaró que nuestra industria importa insumos del exterior, por lo que el aumento del arancel perjudicaría a las industrias locales<sup>41</sup>.

Brasil y Argentina teniendo como portavoces a sus cancilleres argumentan que la negociación es necesaria ya que permitiría controlar el flujo de importaciones, favorecería el intercambio regional y nos daría un margen para hacer frente a la crisis mundial que se magnifica.

Culminada la negociación, se ratificó lo acordado en diciembre de 2011, la suba del arancel por 24 meses para una lista de productos que seleccionaría cada país, sólo que esta vez

---

<sup>39</sup> Diario El observador, 26 de junio de 2012.

<sup>40</sup> Diario El Observador, 29 de junio 2012.

<sup>41</sup> Diario El País, 28 de mayo de 2012.

la lista aumentaría a 200 productos y no sería para 100 como anteriormente se había negociado.

Estas medidas aplicadas por los grandes del bloque sin abrir un diálogo a la búsqueda de alternativas conjuntas para hacer frente a la crisis global como el Bloque económico regional que integran, sumando las tensiones ante la negociación del AEC, muestran que en la región al momento de negociar políticas económicas, la sintonía ideológica o las estrategias de cambios, no son las aplicadas, sino que priorizan la individual defensa de los mercados, no negociando políticamente desde el conglomerado Mercosur, los temas económicos-comerciales continúan siendo un déficit en el cambio estratégico propuesto por la nueva ola regional.

#### **4.3 Plantas de celulosa**

Otro escenario que nos permite analizar las estrategias aplicada por los gobierno es el generado por el conflicto binacional por la construcción de las dos plantas de celulosa, esta construcción generó un clima candente en lo que refiere a la relación con los vecinos argentinos a la brevedad de la asunción de Tabaré Vázquez. Es la causante de la rispidez entre los gobiernos y los ciudadanos. Si bien antes de tomar el poder Vázquez se negaba a la construcción de dichas plantas, una vez asumido en el cargo cambió su posición.

La construcción se hereda de la anterior administración. En mayo de 2004 el gobierno de Jorge Batlle rectificó el tratado de inversión en Fray Bentos, y en junio de 2004 había sido alcanzado un acuerdo entre los cancilleres Didier Operti y Rafael Bielsa, consignado por la Memoria Anual de la Cancillería Argentina del año 2004, “ambos países firmaron un acuerdo bilateral, poniendo fin a la controversia por la plantas de celulosa en Fray Bentos” y “fue diseñado un Plan de monitoreo de la calidad ambiental del Río Uruguay en áreas de plantas de celulósitas (...) que contribuye a mantener la calidad del recurso hídrico”<sup>42</sup>. Esto no fue avalado por el Frente Amplio, que era oposición en ese momento.

Cuando, en diciembre del 2005, la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial (BM) dio a conocer sobre las plantas de celulosa que se instalarían en Fray Bentos, estableciendo que dichos emprendimientos “utilizarán la mejor tecnología disponible”

---

<sup>42</sup> Semanario Búsqueda N°1359, 15 de junio de 2006.

y “cumplirán con las normas” uruguayas y europeas de protección del medio ambiente, generó conformidad en las autoridades uruguayas e inmediatamente reacciones de parte del gobierno de Entre Ríos, y de su población un férreo opositor a los emprendimientos<sup>43</sup>.

Cuando efectivamente comenzaron las instalaciones de las plantas, surge la disconformidad entrerriana que toman como medida de lucha el corte del puente internacional General San Martín, que une las ciudades de Fray Bentos y Puerto Unzué<sup>44</sup>.

El diálogo para destrabar el conflicto entre ambos países estaba en manos del Subsecretario de la Presidencia de Uruguay, Gonzalo Fernández, y el jefe de Gabinete de Argentina, Alberto Fernández, pero los avances fueron inexistentes. Entonces, a principio de febrero de 2006 el Presidente Vázquez, el Canciller Gargano y el presidente del FA Broveto, tomaron protagonismo en las negociaciones con el gobierno argentino para destrabar el conflicto. En este tema de política exterior, el canciller uruguayo tuvo mayor protagonismo que en la discusión de otros temas, por ejemplo TLC.

Para Uruguay existían dos cuestiones que no eran negociables; por un lado, los puentes debían ser liberados, por otro las obras de construcción de las dos plantas<sup>45</sup> no se detendrían. Pero las negociaciones entre los presidentes Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner no lograron consenso, el diálogo no obtuvo resultado alguno.

La cancillería uruguaya solicitó a Kirchner –que ejercía la Presidencia pro temporé del Bloque– que convocara a una reunión extraordinaria del Consejo Mercado Común para tratar la violación a la libertad de tránsito en los puentes internacionales, pero esas iniciativas encontraron la oposición de las autoridades argentinas que se mantuvieron en su posición de que el tema era ambiental y de orden bilateral, por lo tanto no correspondía ser tratado por los órganos del Mercosur<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Semanario Búsqueda N° 1335, 22 de diciembre de 2005.

<sup>44</sup> En la primera ocasión fue durante aproximadamente 15 horas, retrasando el tránsito de personas que querían pasar por el puente. El 30 de diciembre se volvió a cortar el puente y esta vez también se cortó el tránsito en el puente General Artigas, que une a la ciudad de Paysandú con Colón. En esta ocasión la medida fue parcial. Y desde ese momento en adelante los cortes fueron más frecuente y de mayor duración.

<sup>45</sup> Las firmas de las plantas referidas son Botnia y Ence.

<sup>46</sup> Respecto a la situación hubo posturas del resto de los países de la región y la Unión Europea. El comisario de la Unión Europea para el Comercio Exterior, Meter Mandelson, envió una carta al presidente del Banco Mundial (BM), Paul Wolfowitz, en la que mencionó que Botnia no puede cumplir con la solicitud Argentina de posponer la construcción de la planta debido a la “considerable cantidad de compromisos” asumidos, entre los que destacó “el gran número de subcontratos” y la mano de obra contratada. En marzo de 2006, Vázquez realizó una gira por distintos países de América del Sur, donde encontró apoyo explícito del Presidente de Paraguay, Nicanor Duarte, y recibió muestras de “respaldo” en las reuniones bilaterales con sus pares de Bolivia, Brasil, Chile, y Venezuela.



En abril de 2006 Uruguay reclamó ante el Tribunal Ad Hoc del Mercosur<sup>47</sup> el incumplimiento de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los socios del Bloque –generado por los cortes en los puentes– En setiembre de ese año se llegó por unanimidad a la resolución, dictaminó: “el ejercicio del derecho a protesta ha sobrepasado en sus efectos los límites del respeto”, si bien este tribunal no tiene potestad de obligar a los demandados a actuar, reprobó la actitud del gobierno argentino por no tomar solución a los cortes, y el gobierno no apeló la resolución.

El Presidente Kirchner en su posición de rechazo a las plantas presentó una demanda contra el Estado uruguayo ante la Corte Internacional de la Haya. El argumento principal era que Uruguay había violado el “estatuto del Río Uruguay” al no solicitar su autorización para la construcción de las plantas. La respuesta del gobierno uruguayo fue solicitar medidas cautelares ante la misma Corte para que no se volviera a cortar las rutas de acceso a los puentes internacionales que unen ambos países.

En noviembre de 2007 cuando se dio comienzo de las actividades de la planta<sup>48</sup>, el Presidente Vázquez dio la orden de que se detenga, optando por una nueva reunión con las autoridades argentinas de la cual participaría el Rey Juan Carlos de España como mediador. Pero al no concretar ninguna negociación, el presidente Vázquez optó por ordenar nuevamente el comienzo de la actividad de la planta, nueve días después de haberla detenido. Ésta orden la dio sin aviso previo a Argentina, lo cual generó mayor rispidez en el asunto.

La solicitud ante la Corte Internacional de La Haya en 2006 tuvo resolución en abril de 2010. Primero en lo que respectaba a la acusación argentina sobre contaminación y no instalación de la planta, la Corte concluyó que no era competencia de ellos dictaminar contaminación sonora y visual, malos olores y el impacto de la planta sobre el turismo, además de rechazar la demanda respecto de reinstalar la planta por no haber contado con pruebas que demuestren la contaminación del Río Uruguay. En segundo lugar el tribunal concluyó que Uruguay no respetó el artículo 7 del Tratado del Río Uruguay, ya que no informó a Argentina ni la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) sobre la instalación de la planta, ésta fue una falla protocolar no de obligaciones de fondo.

---

<sup>47</sup> Este tribunal se compuso por un juez de cada país involucrado y el tercero del país neutral, fue español. Como se explica más arriba este tribunal se forma solo para el caso concreto.

<sup>48</sup> Ya en ese año solo quedaba la planta de Botnia, Ence había sido reubicado porque los empresarios no soportaron las trabas ni la presión.

Esta resolución no fue tomada en cuenta por las autoridades argentinas, ya que las resoluciones de esta Corte no son de obligatoriedad para que apliquen los gobiernos. Por lo tanto se podría figurar que la solución al conflicto llegó de la mano de la presidencia de José Mujica cuando durante su primer año de mandato logró negociar con Cristina Fernández (Presidenta argentina) el levantamiento de los cortes a cambio del monitoreo conjunto de la planta de celulosa. El conflicto encuentra un período de calma a partir de julio 2010.

El acuerdo firmado por ambos presidentes proclamaba un “monitoreo conjunto de la planta UPM-Botnia y los demás establecimientos industriales, agrícolas y centros urbanos que vuelcan sus efluentes en el Río Uruguay y sus áreas de influencia”<sup>49</sup>. Si bien el acuerdo culmina el conflicto por la pastera también se incluyen el monitoreo de otros establecimientos. Se establece que la inspección será llevada adelante por dos científicos uruguayos y dos científicos argentinos junto a la CARU y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) en el caso uruguayo y a las autoridades correspondientes cuando se realice del lado argentino. Los monitoreos no se podrán hacer más de doce veces al año.

Podríamos figurar que este conflicto generado en la primera administración de izquierda ha sido el más notorio a lo largo del período de Vázquez. Se visualiza cuando Vázquez en su rol de gobernante cambia la postura que tenía como opositor, continuando el camino de Batlle de instalación de las plantas de celulosa, la búsqueda de beneficios económico-comercial se priorizó sobre los acuerdos políticos. Este cambio estratégico generó rispideces con el gobierno argentino y la sintonía de la región no prosperó, como tampoco el que se llegase a la búsqueda de consensos políticos entre ambos mandatarios del Río de la Plata, pero sí se logró con la actuación del segundo gobierno de izquierda cuando cambia la estrategia de negociación y retoma las negociaciones con un gobierno en la Argentina renovado. El Bloque en este conflicto no tomó acciones, dejando que el mismo se resolviera de forma bilateral.

#### **4.4 Gasoducto**

En 2005 se plantea el proyecto “Anillo Energético del Mercosur”, más adelante en las negociaciones denominado “Gasoducto del Sur”. El mismo se debió a la dependencia de los

---

<sup>49</sup> Acuerdo firmado el 28 de julio de 2010, “Monitoreo Conjunto: acuerdo firmado entre Argentina y Uruguay”.

países del Bloque sobre el gas natural. En un principio el proyecto se planteó mirando los recursos naturales de Bolivia, pero ese país entró en crisis política y social, por lo que las miradas giraron hacia Perú. La creación de dicho gasoducto uniría el norte del continente con el sur, permitiendo la interconexión de los países exportadores con los demandantes. En la presidencia pro tempore del Mercosur del año 2005, el presidente uruguayo, Vázquez, puso ímpetu en la construcción del ducto gasífero que uniría Salto Grande con la represa de Itaipú ubicada en el Río Paraná en la frontera de Paraguay y Brasil, la cual sería una infraestructura conjunta entre los socios.

Pero el conflicto generado por la instalación de dos plantas de celulosa a la orilla del Río Uruguay cambió la perspectiva del asunto. El gobernador de Entre Ríos amenazó con cortar el suministro de gas a Uruguay y se rumoreó que los socios mayores del Mercosur comenzarían negociaciones paralelas junto a Venezuela dejando afuera del Gasoducto del Sur a Paraguay y Uruguay.

Entonces el presidente Vázquez viaja a Bolivia a negociar la compra, venta e industrialización del gas boliviano a través de un gasoducto que une los dos países e integrará a Paraguay. Vázquez pidió a Evo Morales (Presidente boliviano) que el gasoducto que negociaran no pasara por Argentina, sino por Brasil, ya que el primero había amenazado con cerrar el paso de gas. En ese momento el Presidente paraguayo Nicanor Duarte mostrando solidaridad con Uruguay, propuso transportar gas licuado en barcos de ser necesario<sup>50</sup>.

La posición solidaria de Paraguay se debió a que también se encontraba en conflicto ambiental con Argentina debido que tres plantas de celulosas en territorio argentino estarían contaminando el Río Paraná. Luego los mandatarios de los grandes del Bloque determinaron que el Gasoducto del Sur será negociado entre ellos y una vez que esté concretado se llamará a reunión a los países chicos del continente para comunicarle lo “que les tocaría”<sup>51</sup>.

En la cumbre XXXI del Mercosur en 2007, el presidente Hugo Chávez de Venezuela y Lula Da Silva de Brasil, luego de una reunión privada anunciaron que en 2009 comenzaría la construcción del Gasoducto del Sur en conjunto con Argentina.

Una vez asumido el nuevo gobierno uruguayo se resuelve de forma multipartidaria la posibilidad de comenzar un proyecto en materia energética y utilizar la regasificación del gas

---

<sup>50</sup> Semanario Búsqueda N°1351, 20 de abril de 2006.

<sup>51</sup> Semanario Búsqueda N° 1351, 20 de abril de 2006.

natural. Para esto se comenzaron negociaciones binacionales con Argentina para realizar en forma conjunta la instalación de una planta que recibiría barcos con gas licuado y reconvirtiéndolo en sólido para distribuirlo a través de la red ya instalada entre ambas naciones a fines de los años 90 cuando se puso en funcionamiento la red del gasoducto del litoral, el cual funcionó sin mayores inconvenientes hasta que a Argentina comenzó a escasearle el producto, y en forma inesperada el proveedor debió frenar el suministro y la red construida quedó sin uso. Dicha red nos permitiría a ambos países la posibilidad de contar con una nueva forma de proveer energía.

Al notar que no se resolvía el asunto y no se llegaban a acuerdos, el presidente Mujica junto al Ministro de Industria, Energía y Minería Roberto Kreimerman, resuelven en 2012 continuar solos con el proyecto, incluyendo a las empresas de energía eléctrica (UTE) y combustibles (ANCAP). Para lo cual llaman a licitación en forma unilateral.

La puesta en marcha de la regasificadora proveerá a Uruguay de un cambio en las centrales termoeléctricas que funcionan a petróleo para que pasen a funcionar a gas, volviéndose más baratas. Según declaró el Ministro Kreimerman se ganará “soberanía energética en el hecho de que compra (gas) y que (así) tiene sus propias fuentes de energía”<sup>52</sup>.

Este conflicto resaltó dentro del Mercosur la existencia de dos bloques, por un lado el de los socios grandes sumando, al en ese momento adherente en proceso, Venezuela, y por otro el de los socios pequeños, dejando a estos últimos fuera de la negociación. En este caso la dimensión económica-comercial tuvo mayor peso que la sintonía ideológica entre los miembros y la dimensión política. Ante el cual Uruguay buscando una solución suspendió las negociaciones para actuar de forma unilateral. Este conflicto es entre los ejemplos expuestos en este trabajo, el único que si bien logró un acercamiento negociador en el segundo gobierno de izquierda no alcanzó una solución con el resto de los socios.

#### **4.5 Canal Martín García**

El Canal Martín García (sobre el Río de la Plata) es la salida al mar de cargueros que transportan productos de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Pero si bien es la

---

<sup>52</sup> Extraído de la conferencia de lanzamiento del llamado internacional para la construcción de la regasificadora.

única salida y entrada que tiene Uruguay no así la Argentina. El país vecino cuenta también con el Canal Mitre el cual no es compartido, mientras que el Canal Martín García es explotado en forma conjunta por ambos países.

Cuando las relaciones bilaterales no se encontraban frágiles, se acordó dragar ambos canales para competir en igualdad de condiciones, pero las tensiones sobre las plantas de celulosas, el gobierno argentino determinó de forma unilateral dragar el Canal Mitre 2 pies más de profundidad de lo que se encuentra el canal Martín García. Esto significó llevar al Mitre a 34 pies de profundidad, mientras el Canal Martín García continuaba en 32 pies de profundidad.

A fines de 2008, Vázquez en medio de la tensión sugirió tomar los gastos en forma unilateral y realizar el dragado, pero no pudo hacerlo efectivo debido a que el gobierno argentino colocó trabas basadas en las notas revérsales que rigen sobre el canal Martín García, que establece que “todo cambio en los sistemas de navegación, sean valores de los peajes o cambios de orden jurídico o técnico, debe pasar por una etapa previa en la Comisión Administradora del Río de la Plata”<sup>53</sup>. Por otro lado Argentina en ese mismo tiempo aprueba en forma unilateral profundizar el canal Mitre y aumentar el peaje. El parlamento uruguayo increpó dichas decisiones que faltaron a la reglamentación, “Sin embargo, nuestro país no ha logrado evitar que Argentina tome decisiones en materia de recaudación de peajes y profundidad de los Canales Martín García y Mitre en forma inconsulta, unilateral y sin respetar las obligaciones asumidas”<sup>54</sup>.

El tema no logró ser abordado por ambos gobiernos durante ese período, pero una vez asumido el nuevo gobierno uruguayo en 2010, volvieron las negociaciones entre los cancilleres de ambos países y los primeros mandatarios.

Los primeros pasos de 2010 fueron retomar las negociaciones sobre el dragado hasta 34 pies del Canal Martín García, mientras que el Canal Mitre iría a 36 pies, y una vez llegado el Canal Mitre a ese nivel se comenzaría nuevamente a dragar el Canal Martín Gracia hasta igualar la profundidad. Cuando ambos cancilleres junto a los demás miembros de la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP), comienzan a redactar el llamado a empresas dragadoras, nuevamente no se logró un consenso. Surgen por parte de los representantes de

---

<sup>53</sup> Reglamento de Uso y Navegación del Canal Martín Gracia (REMAGA-1991)

<sup>54</sup> Cámara de Senadores 5 de setiembre de 2006.

argentina trabas y no se llega a un acuerdo sobre los pies del dragado poniendo al Canal Mitre de por medio, lo cual trabó las negociaciones y se volvió a detener como ya había ocurrido en el año 2006. Esto fue hasta octubre de 2011 cuando los cancilleres dieron la orden a la CARP de aprobar lo acordado entre ambos, dando instrucciones para que se publique el pliego sobre precalificación a empresas interesadas en dragar el Canal Martín García.

Esta negociación desprendía que el dragado debería estar adjudicado en 2011 y comenzar en 2012. A mediados de 2012 la postergación del llamado sigue retrasando la posibilidad de aumentar la navegación hacia el puerto de Nueva Palmira, provechoso para Argentina con las condiciones de transporte. Por lo que el canciller uruguayo ante declaraciones a la prensa dijo “el país está preparado para asumir en solitario el dragado del canal Martín García mientras continúa negociándose la formación de una empresa binacional estatal que se encargará de esa obra”<sup>55</sup>.

Las dificultades para llegar a un consenso en el dragado del Canal Martín García, se debe a la falta de consenso en negociación bilateral de otro conflicto entre los gobiernos de Uruguay y Argentina que deriva en el castigo económico a Uruguay, generando un retraso en el dragado del Canal con la consecuencia de retrasar la ampliación a nuevos mercados. Si bien no se ha llegado a un resultado final, las negociaciones se retomaron en el segundo gobierno del Frente Amplio y siguen en curso. En este caso el resto de los países del Bloque tampoco tomaron una postura ante el diferendo.

#### **4.6 UNASUR**

En 2008 surge otra controversia entre los países rioplatenses. La Secretaría General de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR)<sup>56</sup> debía ser designada y era Néstor Kirchner (ex Presidente Argentino) el nombre que más resonaba, pero el presidente Vázquez se negó a

---

<sup>55</sup> Diario El observador, 22 de diciembre de 2012.

<sup>56</sup> UNASUR es una comunidad política y económica integrada por los 12 países independientes de Sudamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Surinam). El tratado constitutivo de la comunidad se firmó el 23 de mayo del 2008.

votarlo, vetó al candidato argumentando principalmente que no le daría el voto por los bloqueos del puente San Martín y la falta de acuerdo en el dragado del canal de Martín García.

En el espectro político uruguayo la postura de Vázquez fue aprobada por toda la oposición, argumentando que Kirchner no poseía las características de equilibrio político y manejo de relaciones internacionales para asumir el cargo. Mientras que en la política argentina creó un nuevo diferendo político entre ambos países.

Kirchner fue propuesto por el presidente ecuatoriano Rafael Correa, y contaba con el apoyo de todos los demás países del Bloque, pero al cargo sólo se accede por unanimidad, por lo tanto el veto del presidente uruguayo dejó el cargo de la Secretaría vacante.

Antes de la siguiente cumbre de UNASUR, en abril 2009, el ex presidente argentino estimó el levantamiento de los cortes de los puentes, pero Vázquez no asistió a la cumbre por lo tanto la votación no se pudo realizar.

La solución a la controversia la trajo el Presidente Mujica, en mayo 2010, cuando en la cumbre de UNASUR se abstuvo a la votación, no vetó ni apoyó, actuación que llevó al ex mandatario argentino a asumir como Secretario. La nueva estrategia presidencial del relacionamiento con Argentina era desbloquear la agenda bilateral. Mujica declaró que fue lo mejor para el interés nacional y sería de mala administración seguir en la posición de veto. Los partidos opositores continuaron en su posición en contra de la designación de Kirchner.

El cambio estratégico que tomó Mujica ante la resolución de este conflicto es fundamental para explicar cómo se destrabó la relación política conflictiva que se acarrea el país con Argentina desde el primer gobierno de izquierda, lo cual permitió retomar una serie de negociaciones en distintos escenarios de la política exterior.

#### **4.7 Ingreso de Venezuela, situación de Paraguay**

El 5 de julio de 2006 se firma el Acuerdo Caracas I, donde se promueve el ingreso como Miembro Pleno al Bloque de Venezuela. Para hacerse efectivo el ingreso este acuerdo debería ser aprobado por los parlamentos de cada uno de los Estados Partes.

Una vez ratificada la incorporación por parte de todos los parlamentos, Venezuela tendrá 4 años para incorporar las normas del Bloque y 6 años para incorporarse plenamente. Como último paso, será la desgravación tarifaria de Venezuela en relación a sus nuevos socios

del Mercosur (este proceso podría tardar debido a que el propio Bloque contempla posibles diferenciaciones entre los países miembros según sus respectivos grados de desarrollo).

Los principales argumentos expuestos por Venezuela para integrarse plenamente al Bloque fueron sobre sus recursos naturales: petróleo y gas. Sus beneficios estarían en ampliar su mercado comercial y su economía, ya que está en la búsqueda de desarrollarse industrialmente y no ser sólo una despachadora de recursos naturales.

Con la adhesión de Venezuela, el PBI del Mercosur representará el 83,2 por ciento de toda Sudamérica y su población alcanzará los 270 millones de personas (70 por ciento del total de Sudamérica). Convirtiéndose así en la quinta economía del mundo.

Las aprobaciones en los distintos parlamentos tuvieron sus episodios particulares.

En Uruguay no tardó en llegar la repercusión negativa del “nuevo amigo jugando en el vecindario”. Los partidos de oposición del gobierno, también opositores a la Venezuela chavistas, hicieron declaraciones contra la adhesión. El legislador del Partido Nacional, el ex presidente Luis Alberto Lacalle declaró que “el ingreso traerá males no beneficios. Además se adhiere a un carácter político y no económico comercial”<sup>57</sup>. También Pedro Bordaberry, líder del Partido Colorado, manifestó que “más que solucionar problemas los crea. Venezuela tendrá mucho pesos en nuestras decisiones ya que es acreedor de empresas públicas y privadas”<sup>58</sup>.

Ante este escenario el proyecto fue llevado a las cámaras en sesiones urgentes las cuales no dieron espacio a la discusión ni argumentación. En primera instancia se aprobó en el Senado con los votos oficialistas sin abrir espacio a la discusión. Ante la falta de posibilidad de discutir sobre el tema los parlamentarios opositores del legislativo se retiraron de sala y no votaron. Lo que tuvo como resultado la aprobación del Acuerdo Caracas I por la mayoría del partido de gobierno en noviembre de 2006.

Las repercusiones sobre la aprobación dieron lugar a especulaciones sobre los propósitos de ser los primeros en aprobar la adhesión en forma rápida, los legisladores opositores lo adjudicaron a una manera de dar una señal política al gobierno venezolano, "O no se quiere discutir o hay una presión indebida desde el exterior hacia Uruguay"<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Semanario Búsqueda N° 1362, 6 julio de 2006.

<sup>58</sup> Semanario Búsqueda N° 1362, 6 de julio de 2006.

<sup>59</sup> Declaración de Jaime Trobo, legislador del Partido Nacional, 2 de noviembre de 2006.



Desde el partido de gobierno no se entró en discusión, ni legisladores ni ministros dieron espacio a eso, fue el presidente Vázquez, quién puso el proyecto ante las cámaras y no abrió el debate mediático.

En diciembre de 2006 el Parlamento argentino fue el segundo en aprobar el Acuerdo Caracas I, con mayoría absoluta y sin debate. Ambas cámaras del Congreso, dominadas por el oficialismo dieron una rápida aprobación sin debate dada la falta de respuesta de parte de los políticos oficialistas y del escenario que plantaron para que no se abriera disputa. En el Senado fue aprobado por unanimidad, mientras que en la Cámara de Diputados contó con 160 votos a favor y 12 en contra. Al igual que en Uruguay la oposición no estaba de acuerdo con la adhesión, pero la mayoría oficialista fue suficiente.

Brasil lo hizo en diciembre de 2009, con 35 votos a favor y 27 en contra. Este parlamento había bloqueado por 2 años el proyecto, después de que Chávez en 2007 acusara a los senadores de estar sometidos a Estados Unidos.

La oposición también tomó posición contra Chávez por su manera de manejar la democracia: “incumple con los lineamientos establecidos en la carta democrática del Mercosur”<sup>60</sup>. Además pusieron énfasis en la manipulación por parte de Chávez hacia los parlamentarios del oficialismo. Los contrarios a la adhesión venezolana veían el ingreso como una inclusión política y no comercial, el Partido Social Democracia brasilero no veía beneficios comerciales o económicos con el nuevo socio, por el contrario, lo planteaban como rival en lo que refiere al comercio.

Los que estaban a favor apelaban al discurso de la ampliación necesaria para fortalecer a la región en el contexto internacional, destacando que se ingresa a un país y no a un gobernante. El oficialismo por tanto argumentó sobre ventajas económicas al comercio brasileño, igualmente el senador Eduardo Suplicy argumentó en su voto a favor sobre lo mal que veía que existieran presos políticos en ese país, instando a que se revertiera dicha situación. Inácio Arruda, contrapuso: "La democracia se está consolidando como nunca en Sudamérica y lo que necesitamos es ampliarnos, es muy importante en el contexto internacional"<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Declaración de Tasso Jereissati senador brasileño.

<sup>61</sup> Extraído de la página web del senado de Brasil.

El Parlamento de Paraguay ha sido el que no lo aprobó. Si bien el escenario era el mismo que en los demás Estados Plenos del Bloque, el oficialismo estaba a favor y la opción en contra del Acuerdo Caracas I, la diferencia con el resto de los socios fue que Paraguay era el único que no tenía mayoría oficialista en el Parlamento, por lo cual si bien el acuerdo no fue aprobado tampoco fue rechazado, ya que el gobierno lo retiró del Parlamento. Según publicó el oficialismo faltaba discusión sobre el tema. En cambio, la versión de la oposición fue para evitar tensiones en las relaciones políticas entre ambos países, ya que Paraguay depende del combustible venezolano.

Las principales líneas de argumentación del Partido Colorado de Paraguay era contra la forma de hacer política del primer mandatario venezolano, la falta de democracia demostrada en ese país no es apropiada para un miembro pleno del Bloque. Los ejemplos rondan en las políticas laborales, la libertad de expresión y los presos políticos.

La presión a Paraguay cuando fue el único que faltaba aprobar el ingreso venía dada de todo el espectro político tanto de los Países plenos como de Venezuela. El principal ataque era hacia Luís Federico Franco, el Vice Presidente de Paraguay y líder de la oposición, el cual como presidente del Congreso paraguayo declaraba seguir negando el ingreso de Venezuela al Bloque Mercosur mientras el líder de ese país siga interviniendo en asuntos de otros países “tienen un presidente hoy día que interviene en asuntos internos de los demás países”<sup>62</sup>.

### **Cambio en el escenario**

La adhesión venezolana giro en junio de 2012, cuando en Paraguay el parlamento destituye al presidente Lugo, según lectura de los presidentes miembros de los países del Mercosur éste incumplió las normas democráticas establecidas por el Bloque, basándose en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur suscrito el 24 de julio de 1998, el cual plantea “la plena vigencia de las instituciones democráticas” como “condición esencial para el desarrollo del proceso de integración”<sup>63</sup>.

Para los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay al sancionar políticamente a Paraguay la adhesión de Venezuela ya no dependía de la aprobación parlamentaria de este país, sino que los miembros en ejercicio podrían decidir sobre la incorporación del país andino. Y efectivamente eso fue lo ocurrido.

---

<sup>62</sup> Franco en declaraciones a la prensa mayo 2010.

<sup>63</sup> Protocolo Ushuaia 1998

Se suspendió a Paraguay como miembro del Bloque hasta que se celebraran elecciones nuevamente. La sanción política a Paraguay se levantaría en abril de 2013 según la fecha a llevar a cabo la elección presidencial, a este país “no se aplicarán sanciones económicas, porque nuestro objetivo es lograr la mejor calidad de vida de los pueblos de este espacio que es el Mercosur”<sup>64</sup>. En esa misma cumbre de presidentes se le puso como fecha de ingreso oficial a Venezuela el 31 de julio de 2012.

Franco que ejercía como Presidente Interino y además fue el principal opositor a la adhesión de Venezuela respondió en los medios de prensa paraguayos que el juicio político respetó la constitución, y que ante la decisión del Bloque su país quedaba liberado para buscar acuerdos y relaciones con otros países.

Las repercusiones de estas decisiones no demoraron en llegar, el ex diplomático brasilero quien fue parte de la negociaciones de la creación del Bloque, Rubens Barboza declaró “La adhesión (de Venezuela), decidida por motivos políticos (...) puede representar un costo altísimo para los miembros fundadores”, añadió que “la entrada de Venezuela al Mercosur fue negociada por razones mucho más ideológicas que económicas”<sup>65</sup>.

El presidente uruguayo José Mujica defendió la decisión de adhesión de Venezuela y dijo que en la decisión prevaleció “lo político sobre lo jurídico”, aunque Almagro y Astori cuestionaron la decisión.

Astori declaró a El Observador<sup>66</sup> que “No comparto la decisión de disponer el ingreso de Venezuela como miembro pleno porque se trata de una agresión institucional muy importante para el Mercosur. Es una herida institucional muy importante, quizás la más grave de los 21 años del Mercosur”. En una columna publicada en la página de su sector<sup>67</sup> Astori expuso que la delegación uruguaya integrada entre otros por el Canciller Almagro tenía “la posición de no acompañar el ingreso de Venezuela en estas circunstancias era la que manejaba toda la delegación uruguaya al salir del país rumbo a Mendoza (...) e incluso la propia cancillería brasileña”. El Vice Presidente si bien consideró importante la incorporación de Venezuela no estaba de acuerdo con la manera en la cual logró el ingreso.

---

<sup>64</sup> Cristina Fernández, presidenta argentina, declaraciones de la cumbre XV del Mercosur.

<sup>65</sup> Extraído de la página web del Diario O Estado de Sao Paulo.

<sup>66</sup> Diario El Observador, 03 de julio de 2012.

<sup>67</sup> [www.2121.org.uy](http://www.2121.org.uy)

Almagro en declaraciones a la prensa dijo que la decisión fue tomada por los tres presidentes dejando fuera a los cancilleres y demás integrantes de las delegaciones. Y si bien no se manifestó de acuerdo con la forma en se resolvió, sobre todo por la legalidad que esto implica, sí lo considera en términos económicos, comerciales y energéticos como positivo.

Por su parte el Canciller venezolano Nicolás Maduro defendió las cualidades legales para que Venezuela entrara al bloque, al tiempo que dio por descartado que se haya hecho la solicitud de ingreso debido a la suspensión de Paraguay.

Paraguay considera hasta el momento la entrada de Venezuela en el Bloque como ilegal, puesto que no ha sido aprobada por su Congreso, como estipula el reglamento del Mercosur.

Se llevó el proyecto al Senado de Paraguay en agosto de 2012 donde se rechazó el pedido de adhesión de Venezuela al Mercosur, dando como resultado que ante la presencia de un total de 45 legisladores, 31 votaron en contra y 3 a favor de la aprobación del protocolo de Adhesión mientras otros 11 parlamentarios se ausentaron de la sesión. Antes de la votación, representantes de algunas agrupaciones, entre ellas del gubernamental Partido Liberal Radical Auténtico, habían recomendado volver a aplazar el estudio del tema, en razón de la sanción que afronta el país en el Mercosur.

Políticamente este conflicto ha sido el que ha involucrado más a los cuatros socios del Bloque, actuando estratégicamente para lograr el objetivo de la ampliación del bloque en búsqueda de más y mayores mercados, la sintonía ideológica de los presidentes socios en este caso fue favorable para la negociación conjunta.

## **CAPÍTULO 5**

### **CONCLUSIONES**

Las dos primeras experiencias de administración de izquierda en Uruguay nos muestran cambios de estrategias en lo que refiere a la relación con sus socios del Bloque Mercosur en comparación con las anteriores administraciones y a su vez diferentes resultados comparando ambas administraciones.

Existe un cambio en lo que refiere al modo de la integración regional, tomando nuevas dimensiones no solo la económico-comercial, sino que se agrega la institucional y la política, uno de los objetivos principales con estas nuevas dimensiones es el reducir las desigualdades que existen entre los socios ya sea por su territorio, mercado o población, como las dificultades de competencia con los países desarrollados, búsqueda de una relación de mayor cooperación entre los socios y una identidad política que fortalezca al Bloque en la competencia internacional.

Las administraciones anteriores como describimos buscaron una integración comercial regional (1990-1995), un comercio más abierto a la región en búsqueda del comercio intra-bloques (1995-1999), la liberalización del comercio desde el Mercosur, volcándose luego a mercados en forma unilateral saliendo de las líneas del Bloque (1999-2005), como vemos la orientación hacia la integración regional solo era captada desde la dimensión económico-comercial.

Desde su programa de gobierno y desde su asunción el Frente Amplio planteaba una integración no solo comercial con los socios regionales sino que además una integración política, social y cultural, en busca de reducir la brecha de desigualdades que existe entre los países integrantes del Bloque, apoyando estrategias como: la conformación de un Parlamento del Mercosur, la aplicación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, el acuerdo tan buscado sobre el Código Aduanero y la eliminación del doble cobro arancelario, la búsqueda de nuevos socios regionales no solo para expandirse en mercados comerciales (que si es importante) sino también en búsqueda de una construcción cultural de la región más ampliada, la unidad de la región ya no solo en el comercio sino que en el agregado de las nuevas dimensiones nos posibilitaría un competir más fuerte ante el resto de las regiones, el intercambio comercial con los países desarrollados y la búsqueda de mercados desde el

Bloque regional más expandido daría mejores resultados. Yendo tras eso el Mercosur ha aumentado sus socios, como pleno se adhirió a Venezuela en una rápida votación mostrando la unidad de la región aunque trabado por la mayoría del parlamento Paraguayo, desde los tres socios con mayorías parlamentarias de izquierda se votó rápidamente mostrando el respaldo a los nuevos lineamientos de la región. Se sumaron además como Estados asociados Surinam y Guayana y están en proceso de adhesión plena Ecuador y Bolivia.

A pesar de esos cambios políticos y de estrategias, existieron rispideces políticas entre la primer administración, la de Vázquez, y la del argentino Kirchner, la relación entre ambos no fue del todo buena como se esperaba dada la ideología de ambos y el discurso de la búsqueda del cambio en la integración de la región que ambos mantenían. En la administración de Mujica se visualiza un cambio estratégico respecto a la de Vázquez, donde su relación con Fernández se vuelve personalista, en busca del diálogo directo entre los presidentes este cambio de estrategia buscó sanar los conflictos heredados de la primera administración del FA. Igualmente la aplicación de medidas proteccionistas de los grandes del Bloque abrió grietas a las que poco a poco se le van buscando estrategias alternativas para sanarlas y de esa manera sean los socios del Bloque los menos perjudicados.

Vázquez mostró claras señales a la cooperación regional, cuando tuvo el tropezón con el TLC y la negociación con EEUU fuera del Bloque, rápidamente subsano a través de la firma de tratados comerciales con Venezuela y poniendo en las noticias la reconstrucción de la relación con Cuba rota por la administración anterior, destacando la firma de tratados de cooperación con la isla, además fue la voz en la cumbre donde se dio por negativa la postura del Bloque hacia la conformación del ALCA. Si bien la relación con Argentina ha sido tensa en los últimos años ya sea por el distanciamiento político al momento de votar la designación del secretario de la UNASUR, por los conflictos generados debido a la instalación de la planta de celulosa, la dificultad presentada en el acuerdo por el dragado del Canal Martín Gracia, o el giro inesperado en la construcción en conjunto del Gasoducto del Sur, donde si bien los pequeños no participan de la negociación de la construcción se les beneficiará con suministro una vez terminado, a pesar de todo esto los gobernantes del Bloque continúan con el discurso de las nuevas estrategias de integración. La actitud de Uruguay, en la segunda administración, ha sido abrir espacios de diálogo, y seguir tras los pasos de construir un nuevo Mercosur más social y político con el cual garantizar el orden democrático de la región.

Para analizar el cambio estratégico en la política exterior en lo que refiere a la relación regional de Uruguay desde la asunción de una nueva ideología al gobierno nos planteamos tres dimensiones, la dimensión económico-comercial, la dimensión política y la dimensión institucional.

Los casos analizados para la dimensión económico-comercial, han sido la negociación de un Tratado de Libre Comercio por fuera del bloque, las medidas proteccionistas aplicadas por los socios, la modificación del Arancel Externo Común, donde se desprende en el recorrido de las negociaciones que la estrategia aplicada por los actuales gobiernos de la región es similar a la de los gobiernos anteriores, buscando la mejora y ampliación de mercados e inversiones que beneficien al país más allá de la identidad política y las afinidades. En asuntos donde la negociación económico-comercial se desarrolla en escenarios diferentes, donde no surgen diferendos antes de comenzar la negociación, en escenarios de tranquilidad regional se logran acuerdos como la tan esperada eliminación del doble cobro arancelario y la creación de un código aduanero, estas fueron negociaciones que se dieron en un escenario diferente a los casos analizados en el proyecto.

Para analizar la dimensión política los escenarios fueron los de la instalación de plantas de celulosa, la creación de un gasoducto del sur, el dragado del Canal Martín García, la designación del secretario de la Unasur. Las negociaciones en estos conflictos tuvieron un largo camino hasta que el segundo gobierno de izquierda giró estratégicamente, distanciándose de las acciones que venía llevando adelante la primer administración, este giro se debió a la búsqueda de una nueva forma de diálogo entre los socios y de esa manera destrabar el resto de los conflictos que se encontraban resentidos por la instalación de la planta de celulosa (por eso es que se decide actuar en la designación de la secretaria de la Unasur). Si bien no todos los escenarios involucran directamente a todos los socios del Bloque, sino que se orientan a la bilateralidad, esas diferencias y largas negociaciones no solo desgastan la relación bilateral sino que influye en la construcción de la identidad del Bloque tan anhelada desde el cambio ideológico de la región.

En lo que respecta a la dimensión política en la estrategia de aumento de los socios del Bloque, esta ha sido la que mayor coordinación mostro entre los actuales mandatarios. Con esto lo que se quiere decir es que en los casos de la búsqueda de nuevos socios plenos o asociados las argumentaciones de los mandatario han ido por el mismo camino y las

negociaciones entre ellos han obtenido resultados rápidamente. Aunque bien como vimos el camino para el ingreso del nuevo miembro pleno del Bloque no fue corto, pero esto conto con la influencia de otros actores del espectro político de cada país.

En la dimensión institucional el cambio estratégico apoyado en los inicios del nuevo escenario de la región estuvo orientado a cambiar el carácter meramente económico del Bloque y agregarle el carácter político, por esto surge la creación de un parlamento del Bloque. Parlamento que se crea en una negociación estratégica entre los mandatarios que marcaría la sintonía de la región y nos posicionaría en el mundo como un regionalismo reafirmando su nueva identidad. Pero a pesar de las ansias que tenían los mandatarios para que este nuevo órgano se pusieran en funcionamiento existe un retaso en la designación de leyes electorales que terminen por constituir el órgano en forma directa. La puesta en funcionamiento en 2006 del Fondo de Convergencia Estructural ha sido la estrategia orientada a una redistribución entre los socios que reduzca la brecha que existe entre ellos, el escenario de gobernantes actuales en el Bloque considera que este fondo es parte del cambio estratégico ansiado desde el Mercosur.

#### **Apuntes de los posibles lineamientos del programa electoral del FA para la elección nacional de 2014**

Dejando por último los posibles lineamientos de la izquierda para la contienda electoral programada en el año 2014 en lo que refiere a la política exterior continúan presentando como principal pilar la inserción del país desde el Bloque Mercosur, continuando con su ampliación y profundización, en las dimensiones no solo comercial sino que además política, social y cultural, en forma más ambiciosa se plantea la búsqueda de “una agenda externa común del Bloque, consolidando y fortaleciendo las instituciones regionales”<sup>68</sup>. Dado los movimientos del mundo se plantea visualizar la integración Sur-Sur, mirar hacia los mercados del Sur como China, África Subsahariana, India, ya que la crisis vivida por el Norte conllevara a que tanto estos como los países no desarrollados nos apoyemos en las economías emergentes del Sur, siempre desde el Bloque ya que de esa manera sería más estable la conquista de mercados.

---

<sup>68</sup> Documento aprobado por el Plenario Nacional del Frente Amplio, el 21/09/13. Elaborado por la comisión nacional de programa.



Plantean además desafíos institucionales para ampliar la participación en el Bloque, la reestructura del Tribunal Permanente de Revisión convirtiéndolo en el único capaz de penalizar, continuar consolidando la Comisión de Coordinación de Ministerios de Asuntos Sociales, el Instituto Social del Mercosur, el Instituto de Políticas Públicas del DDHH, el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, entre otros desafíos como el del Plan Estratégico de Acción Social. Como vemos continúa siendo una dimensión primordial la del camino por la convergencia regional.

## Bibliografía

- Barreix, Alberto; Luiz Villela. 2003. *Tributación en el Mercosur: evaluación, comparación, y posibilidades de coordinación*. BID-INTAL/ITD. Buenos Aires.
- Bizzozero, Lincoln; Sergio Abreu. 2000. *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*. BIS-INTAL. Buenos Aires.
- Bizzozero, Lincoln. 2003. “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana?” en *El futuro de la integración regional*. Buenos Aires. Nueva Sociedad n° 186.
- Bizzozero, Lincoln. 2007. *La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo, ponencia desarrollada en el Seminario de inserción internacional del Uruguay organizado por la cancillería de la República y la Facultad de Ciencias Sociales*. Montevideo.
- Bouzas, Roberto. 2001. *El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?* Publicación Desarrollo económico, IDES, vol 41, n° 162, Buenos Aires.
- Delvin Robert y Antoni Estevaderdal. 2001. *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas*, en documento de trabajo 7 INTAL-ITD-STA. Buenos Aires.
- Fernández, Wilson. 1999. “Las dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay” en documento de trabajo n° 45 FCS, UM. Montevideo.
- Fernández, Wilson; Lilia Ferro. 2004. “La agenda de la política exterior Uruguaya 1985-2000. Una visión académica” en documento de trabajo n° 64 FCS, UM. Montevideo.
- Fernández, Wilson. 2005. “Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002” en documento de trabajo n° 62 FSC, UM. Montevideo.
- Fernández, Wilson; Lilia Ferro; Diego Hernández. 2005. “La estrategia de inserción internacional del Uruguay en el gobierno del Frente Amplio”. FSC, UM. Montevideo.
- Garcé, Adolfo; Jaime Yaffé. 2004. *La era progresista*. Montevideo. Ed. Fin de Siglo.
- Hermann Charles. 1990. *Changing Course: When Governments choose to redirect foreign policy*, *International Studies Quarterly*, vol.34, n°1.
- Luján, Carlos. 2007. “La toma de decisiones en materia internacional en el gobierno del Frente Amplio. ¿Orden o caos? ¿Uniformidad o diversidad”, en *Informe de coyuntura n° 7, La hora de las reformas Gobiernos, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- Luján, Carlos. 2007. “La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en 2005” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política 16/2007- ICP- Montevideo*.
- Padrón, Álvaro. 2009. “El Mercosur en tiempos de campaña”. *Informe de coyuntura n° 9, Encrucijada 2010 la política uruguaya a prueba*. Montevideo. Ed. Fin de Siglo.

- Padrón, Álvaro. 2007. “MERCOSUR, nuevos actores, nuevas agendas”, en Informe de coyuntura nº 7, La hora de las reformas Gobiernos, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- Pérez Antón, Romeo. 2007. “La reorientación de la política exterior brasileña”, en Informe de coyuntura nº 7, La hora de las reformas Gobiernos, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- Pérez Antón, Romeo. 2006 “El conflicto de Uruguay y Argentina sobre las plantas de celulosa” en Informe de Coyuntura nº6, ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- Porzecanski, Roberto. 2010. No voy en tren Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (200-2010). Montevideo. Ed. Sudamericana Uruguay S.A.
- Russell, Roberto. 1990. “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Russell, Roberto, comp. Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires. Ed. Gel.
- Van Klaveren, Alberto. 1992. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar. Sao Paulo. Ed. Convivio.

#### **Documentos consultados**

- Tratado de Asunción: “Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, 26 de marzo de 1991.
- Protocolo Ushuaia: “Sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, 24 de julio de 1998.
- “Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur”, 18 de febrero de 2002.
- Protocolo de Ouro Preto: “Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur”, 17 de diciembre de 2004.
- “Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur”, 9 de diciembre de 2005.
- “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur”, 4 de julio de 2006.
- Protocolo Ushuaia II: “Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el Mercosur”, 20 de diciembre de 2011.
- Programa de Gobierno Frente Amplio 2004 y 2009
- Programa de Gobierno Partido Colorado 1998, 2004 y 2009
- Programa de Gobierno Partido Independiente 2009
- Programa de Gobierno Partido Nacional 2004 y 2009
- Reglamento de Uso y Navegación del Canal Martín García (REMAGA), 8 de julio de 1991.

- Documento: 97 medidas para un “Uruguay productivo”, presentado por el Frente Amplio, 24 de abril de 2006.
- Documento aprobado por el Plenario Nacional del Frente Amplio, elaborado por la Comisión Nacional de Programa, 21 de setiembre de 2013.

#### **Otras fuentes consultadas**

- Semanario Búsqueda.
- Diario El Observador.
- Diario El País.
- Diario La República.

#### **Páginas web consultadas**

- Mercosur: <http://www.mercosur.int/> última vez consultada 27 de octubre de 2013.
- Parlasur: <http://www.parlamentodelmercosur.org/> última vez consultada 27 de octubre de 2013.
- Presidencia de la Nación Argentina: <http://www.presidencia.gob.ar/> última vez consultada 19 de junio de 2013.
- Cámara de Senadores de Paraguay: <http://www.senado.gov.py/> última vez consultada 19 de junio de 2013.
- Senado Federal Brasil: <http://www.senado.gov.br/> última vez consultada 20 de junio de 2013.
- ALADI: <http://consultaweb.aladi.org/sicoex/> última vez consultada 15 de octubre de 2013.
- Asamblea Uruguay: [www.2121.org.uy/](http://www.2121.org.uy/) última vez consultada 20 de junio de 2013.
- Estadão: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br) última vez consultada 20 de agosto de 2012

## ANEXO 1

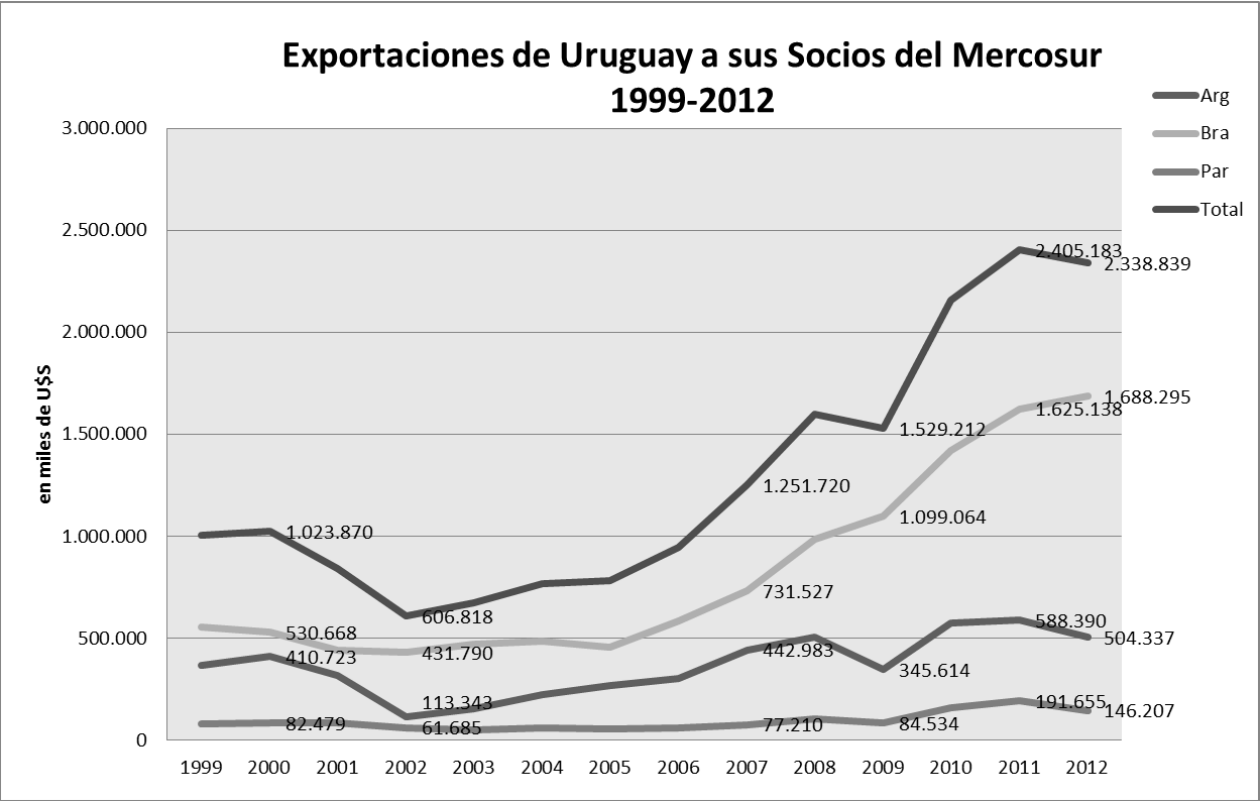
### Variación del comercio entre los países del Mercosur

A continuación se presentan ocho cuadros en los cuales se muestra el intercambio comercial medido en PBI de cada uno de los países fundadores del Mercosur, entre los años 1999-2012, se muestran datos para exportación e importación expresados en U\$\$ comparados entre los cuatro socios fundadores. Los datos han sido extraídos del Sistema de Información de Comercio Exterior de la Asociación Latinoamericana de Integración<sup>69</sup>, los cuadros presentados a continuación son de elaboración propia.

<b>Uruguay importaciones</b>														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Arg</b>	795.422	836.062	705.789	540.625	571.684	691.461	785.716	1.078.548	1.254.981	2.249.962	1.628.291	1.468.890	2.003.794	1.741.408
<b>Bra</b>	651.567	666.515	625.884	389.602	459.767	676.525	824.684	1.077.865	1.314.636	1.617.998	1.459.760	1.578.114	2.082.400	2.096.832
<b>Par</b>	14.460	15.101	18.330	13.666	10.661	16.141	20.145	25.853	30.615	51.284	41.476	63.639	82.721	79.008
<b>Total</b>	1.461.449	1.517.678	1.350.003	943.893	1.042.112	1.384.127	1.610.400	2.182.266	2.600.232	3.919.244	3.129.527	3.110.643	4.168.915	3.917.248
<b>Uruguay exportaciones</b>														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Arg</b>	368.681	410.723	316.366	113.343	155.166	223.298	266.928	301.975	442.983	507.039	345.614	573.518	588.390	504.337
<b>Bra</b>	556.844	530.668	440.695	431.790	470.863	483.642	458.246	584.261	731.527	986.623	1.099.064	1.421.774	1.625.138	1.688.295
<b>Par</b>	81.132	82.479	82.805	61.685	47.798	58.532	55.812	58.347	77.210	106.935	84.534	159.833	191.655	146.207
<b>Total</b>	1.006.657	1.023.870	839.866	606.818	673.827	765.472	780.986	944.583	1.251.720	1.600.597	1.529.212	2.155.125	2.405.183	2.338.839
<b>Argentina importaciones</b>														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Uru</b>	395.771	426.080	328.974	122.450	163.496	226.605	268.762	301.193	458.430	527.181	348.260	586.775	605.831	391.397
<b>Bra</b>	5.598.959	6.478.444	5.277.761	2.518.267	4.699.490	7.566.956	10.186.936	11.749.368	14.522.981	17.687.225	11.819.235	17.948.730	21.798.089	13.154.119
<b>Par</b>	304.067	294.758	302.804	302.804	294.712	380.497	453.217	505.183	1.056.420	1.782.956	698.956	436.799	515.015	342.302
<b>Total</b>	6.300.796	7.201.282	5.911.540	2.945.523	5.157.698	8.176.062	10.910.920	12.557.750	16.039.838	19.999.370	12.868.460	18.974.314	22.920.946	13.889.830
<b>Argentina exportaciones</b>														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Uru</b>	819.632	824.221	746.216	530.583	532.577	664.272	844.626	1.174.823	1.173.375	1.762.743	1.608.261	1,553,591	1.994.892	1.412.096
<b>Bra</b>	5.689.511	6.990.802	6.187.823	4.848.035	4.666.335	5.605.067	6.335.068	8.140.942	10.497.885	13.272.361	11.379.426	14.423.864	17.344.257	11.494.140
<b>Par</b>	564.296	595.531	500.185	344.718	445.672	522.444	509.392	622.707	779.029	1.087.839	845.359	1.154.692	1.366.841	966.869
<b>Total</b>	6.256.626	8.412.554	7.436.225	5.725.338	5.646.587	6.793.787	7.691.091	9.940.478	12.452.296	16.124.951	13.835.055	15.580.566	20.708.001	13.875.117

<sup>69</sup> Extraído de la página web de ALADI.

<b>Brasil importaciones</b>														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Uru</b>	666.970	624.456	519.700	498.430	554.160	541.812	510.401	640.031	815.816	1.056.262	1.294.945	1.647.971	1.818.169	1.497.983
<b>Arg</b>	6.110.115	7.197.801	6.533.356	5.019.893	4.949.514	5.904.801	6.591.043	8.479.594	10.915.466	13.857.837	11.718.282	14.933.069	17.489.721	13.744.977
<b>Par</b>	267.317	360.203	306.012	390.433	484.226	305.511	329.047	307.734	449.008	677.852	609.945	634.191	740.740	786.888
<b>Total</b>	7.046.401	8.184.460	7.361.069	5.910.758	5.989.903	6.754.128	7.432.496	9.429.365	12.182.297	15.593.959	13.625.181	17.217.241	20.050.641	16.031.860
<b>Brasil exportaciones</b>														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Uru</b>	668.355	666.277	638.849	409.787	402.948	666.309	848.402	1.004.382	1.280.070	1.643.677	1.359.414	1.539.181	2.172.310	1.800.682
<b>Arg</b>	5.358.729	6.226.243	4.995.338	2.337.537	4.557.500	7.370.704	9.911.807	11.711.978	14.383.039	17.601.747	12.781.950	18.589.887	22.699.068	15.088.851
<b>Par</b>	743.769	831.384	719.856	558.087	706.941	871.549	960.123	1.229.959	1.644.078	2.487.225	1.682.914	2.553.276	2.968.055	2.144.599
<b>Total</b>	6.772.852	7.725.904	6.356.044	3.307.413	5.669.392	8.910.566	11.722.337	13.948.325	17.309.194	21.734.657	15.826.287	22.684.354	27.841.444	19.036.144
<b>Paraguay importaciones</b>														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Uru</b>	71.896	81.972	72.510	61.462	61.682	64.445	55.789	62.088	75.178	107.845	95.297	152.694	194.414	27.693
<b>Arg</b>	339.523	511.996	526.477	344.558	439.370	668.672	681.149	761.986	838.991	1.289.739	1.202.375	1.577.937	1.736.580	1.896.706
<b>Bra</b>	545.109	537.753	602.764	511.486	654.737	868.715	947.493	1.115.165	1.696.243	2.425.406	1.738.679	2.418.560	3.236.939	832.383
<b>Total</b>	958.527	1.133.721	1.203.752	919.508	1.157.792	1.603.836	1.686.436	1.941.245	2.612.419	3.824.998	3.038.360	4.151.201	5.169.944	2.758.794
<b>Paraguay exportaciones</b>														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Uru</b>	19.225	122.984	180.018	165.052	243.115	451.210	479.290	420.242	256.007	777.433	534.108	995.706	1.061.600	99.614
<b>Arg</b>	53.282	93.582	60.827	34.720	66.355	101.843	107.303	168.497	500.652	711.885	343.128	538.128	972.617	604.075
<b>Bra</b>	234.969	336.562	277.889	352.973	424.874	312.497	325.527	327.982	507.161	614.373	655.500	660.500	782.879	2.850.332
<b>Total</b>	309.475	555.128	520.735	554.747	736.347	867.554	914.125	918.727	1.265.827	2.105.699	1.534.745	2.196.344	2.819.107	3.556.033



## ANEXO 2 POLÍTICA EXTERIOR

DIMENSIONES	<p>Política/diplomática</p> <p>Militar/estratégica</p> <p>Económica/comercial</p>				
FACTORES	<p><b>EXTERNOS</b> sistema internacional</p> <p style="padding-left: 40px;">comportamiento de otros países</p> <p style="padding-left: 40px;">eventos externos dramáticos</p> <p><b>INTERNOS</b> sistema político</p> <p style="padding-left: 40px;">políticas económicas, estrategias de desarrollo</p> <p style="padding-left: 40px;">histórico, cultural</p> <p style="padding-left: 40px;">Nivel de compromiso de la política de gobierno</p> <p style="padding-left: 40px;">grado de apoyo, oposición o indiferencia de los actores</p> <p style="padding-left: 40px;">relevancia del tema en cuestión.</p>				
VARIABLES DE CAMBIO Y CONTINUIDAD	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="vertical-align: top; padding-right: 20px;">realineamiento</td> <td> <p>cambio de ajuste</p> <p>cambio de programas</p> <p>cambio en el problema</p> <p>cambio de orientación</p> </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top; padding-right: 20px;">De influencia</td> <td> <p>conducción del líder</p> <p>proponente burocrático</p> <p>ajuste interno</p> </td> </tr> </table>	realineamiento	<p>cambio de ajuste</p> <p>cambio de programas</p> <p>cambio en el problema</p> <p>cambio de orientación</p>	De influencia	<p>conducción del líder</p> <p>proponente burocrático</p> <p>ajuste interno</p>
realineamiento	<p>cambio de ajuste</p> <p>cambio de programas</p> <p>cambio en el problema</p> <p>cambio de orientación</p>				
De influencia	<p>conducción del líder</p> <p>proponente burocrático</p> <p>ajuste interno</p>				



## **Los Actores de las Relaciones Internacionales en el Modelo Competitivo**

Comencemos por las entidades de gobierno, en la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) son los dos actores que actúan en forma principal, aunque se desarrollan en segundo plano las actuaciones de otros Ministerios, entidades “Público-Privadas”, entidades no gubernamentales. Esta categorización es denominada modelo competitivo.

En primer lugar reseñemos los Ministerios que activan las políticas comerciales. MRREE es el responsable de planificar, dirigir y ejecutar la política exterior y relaciones internacionales, es quien negocia entre otras las políticas comerciales del país. Este Ministerio actúa en conjunto con el MEF, el cual es responsable del desarrollo y aplicación de las políticas comerciales.

A su vez estos Ministerios cuentan para la tarea de comercio internacional con dependencias que les ayudan, esas direcciones son: La Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales (DGAEI), y la Dirección General de Asuntos de Integración y Mercosur (DIGAIM), estas dos direcciones son dependientes del MRREE. La primera de ellas se encarga de las negociaciones a nivel bilateral y multilateral, la segunda es la que se encarga de las discusiones del bloque y demás procesos de integración internacional. Del MEF dependen también dos direcciones, la Dirección General de Comercio (DGC), y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). Que como se desprende de sus nombres la primera se encarga de las negociaciones comerciales (bilaterales, regionales, multilaterales) y la segunda del control aduanero.

Los otros organismos de gobierno involucrados<sup>70</sup> en las relaciones internacionales son: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Banco Central del Uruguay (BCU).

Brevemente describiendo cada uno de los actores secundarios de la Política Internacional y Comercial del Uruguay podemos destacar que MGAP cuenta con una Unidad de Asuntos Internacionales, la cual asesora sobre ese sector productivo. Al MIEM le pertenecen entre sus direcciones la Dirección Nacional de Industria (DNI) la cual lleva adelante la participación activa de las reuniones entre las diferentes organizaciones internacionales de comercio. La

---

<sup>70</sup> Existe una Comisión Interministerial para el MERCOSUR, la cual depende directamente de presidencia, es un foro de intercambio entre los distintos Ministerios que participan de las relaciones internacionales del país.

OPP en lo que refiere a su aporte en la política internacional del país, es la cual asesora al Poder Ejecutivo cuanto a cooperación internacional, multilateral y bilateral en aspectos técnicos y económicos. Por su parte la función del BCU es involucrarse en las negociaciones comerciales para cuidar el sistema financiero nacional.

Por otro lado tenemos también los organismos “Públicos-Privados” involucrados en las políticas internacionales de comercio, estos organismos cuentan con presencia de públicos y privados en simultáneo y son institutos para la promoción del comercio exterior, tenemos a Uruguay XXI, Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), Comisión Sectorial para el Mercosur (COMISEC) y Foro Consultivo Económico y Social (FCES).

“Uruguay XXI”, es la promotora de atraer inversiones del exterior y mejorar la competitividad los productos nacionales. El LATU es el que hace el control técnico y de calidad de los productos exportables uruguayos. La COMISEC es la comisión encargada de asesorar al gobierno sobre la percepción de los trabajadores y empresarios uruguayos. La FCES representa a Trabajadores y empresarios, y delegaciones de cooperativas, profesionales universitarios, y de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), estas representaciones se vuelven cada vez más fuertes en la sociedad teniendo mayores influencias.

Para terminar con la descripción de los actores involucrados en las relaciones internacionales y de comercio internacional uruguayo vale nombrar también a aquellas de carácter no gubernamental del sector privado, los mismos tienen vinculación con el desarrollo y la ejecución de las políticas internacionales. Estos son las Cámaras, Asociaciones de Trabajadores y Sectores Productivos del País.