

¿Vientos de cambio en la política exterior uruguaya?

Tesis de grado.
Licenciatura en Ciencias Políticas.
Facultad de Ciencias Sociales.
UdelaR.

Setiembre de 2010

Diego Langone
Tutor: Dr. Gerardo Caetano

Índice

1. MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO	2
1.1. Introducción.....	2
1.2. Problema.....	5
1.3. Pregunta	6
1.4. Objetivos generales	6
1.5. Objetivos específicos	6
1.6. Hipótesis.....	7
1.7. Aproximación conceptual	7
1.7.1. Definición de política exterior	7
1.7.2. Variables que influyen en decisiones de política exterior.....	8
1.7.3. Proceso de toma de decisiones y estructura decisoria.....	11
1.7.4. El cambio en la política exterior	13
2. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR	17
2.1. Bases programáticas del Frente Amplio.....	17
3. VISTA PANORÁMICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR. PERÍODO 2005-2010.....	21
3.1. Algunos temas prioritarios de la agenda internacional del Uruguay	24
4. APROXIMACIÓN A UN ESCENARIO ESPECÍFICO. LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE CELULOSA EN LA MARGEN ORIENTAL DEL RÍO URUGUAY	31
4.1. Variables que influyeron en la toma de decisiones del gobierno del Frente Amplio	32
4.2. El proceso de toma de decisiones. Actores.	33
4.2.1. La posición del Frente Amplio	37
4.2.2. La posición del gobierno argentino	38
4.3. Estructura decisoria del gobierno uruguayo	39
4.4. Conclusiones.	40
5. CONFRONTACIÓN CON LA HIPÓTESIS	41
LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL SEGUNDO GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO. INTERROGANTES HACIA EL FUTURO.....	42
ANEXO 1 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	45
ANEXO 2. CRONOLOGÍA DEL DIFERENDO ENTRE URUGUAY Y ARGENTINA	46
BIBLIOGRAFÍA.....	56

1. MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO

1.1. Introducción

El análisis del cambio en la política exterior de un estado implica un ejercicio heurístico de cierta magnitud, entre otros factores por la particularidad y especificidad¹ del propio objeto de estudio. Si a esto le añadimos, como varios autores han señalado, que la política exterior de un actor con poca capacidad de influencia sobre el sistema internacional –como lo es Uruguay- necesita establecer ciertas líneas de continuidad temporal en su relacionamiento externo para tornarse un actor creíble ante los demás actores del sistema, la dificultad para captar el cambio se torna más compleja. Así pues, el ejercicio de observar la política exterior en atención al prisma de los períodos de gobierno, puede rendir resultados prominentes, pues en un sistema político partidocrático cada gobierno deja su impronta en el accionar externo del país.

El concepto central que recorre transversalmente este trabajo es entonces, el cambio en la política exterior. El cambio ha pasado a ser un concepto central en las relaciones internacionales contemporáneas. Desde el reconocimiento de los estados nacionales como actores monopólicos en el ámbito internacional en el siglo XVII –los cuales fueron poco a poco adquiriendo el monopolio de la violencia al interior del territorio y la centralización del poder facilitada por el aparato burocrático weberiano- hasta mediados del siglo XX, las grandes potencias dirigían un escenario internacional donde el cambio en las relaciones internacionales giró alrededor de cuáles eran las potencias dominantes y cuáles de segundo orden -las que debían acatar los principios políticos y normas dictadas por las primeras. Los principales temas que debía gestionar la política exterior eran de “alta política”, esto es, temas de seguridad nacional y estratégicos (cuestiones territoriales, conflictos bélicos, etc.).

A mediados del siglo XX comienza a grandes rasgos una etapa de complejización sin precedentes de las relaciones internacionales. La fusión o contraposición de los nacionalismos e ideologías que preparó el camino para la Segunda Guerra Mundial, y la posterior expresión del conflicto ideológico a través de la Guerra Fría, la primacía de la

¹ Particularidad y especificidad referidas a la naturaleza de los temas que tradicionalmente ha gestionado la política exterior: de seguridad y estratégicos, agregándose en época más tardía los económicos-comerciales, culturales, tecnológicos, medioambientales, etc.; así como también al secretismo y al carácter elitista con los cuales han sido identificados los responsables de formularla e implementarla.

“baja política”, esto es, la gran importancia que adquirieron los factores económicos, tecnológicos y culturales en las relaciones entre distintas sociedades nacionales “modificaron por completo la simplicidad y homogeneidad del escenario internacional de los tres siglos precedentes” (Tomassini, 1989: 154). Tanto es así, que en las postrimerías del siglo XX el historiador Eric Hobsbawnm se preguntaba “¿Dónde estaban las potencias internacionales nuevas o viejas al fin del milenio?”(Hobsbawnm, 1990: 552).

En un mundo contemporáneo más complejo, donde la capacidad de acción estatal se erosiona tanto desde el interior (formación de identidades singulares) como desde el exterior del sistema político (globalización económico-tecnológica) (Manuel Castells, 1998: 7), donde el número de actores que participan en el escenario internacional se multiplica exponencialmente, donde los temas incluidos en la agenda internacional de los países desbordan ampliamente los temas de seguridad y estratégicos una política exterior inteligente, oportuna y bien informada no puede basarse en interpretaciones, principios y objetivos fijos e inmutables. Lo anterior, no significa negar la importancia que tiene la concreción de consensos sobre ciertos objetivos de política exterior “mediante una institucionalidad que mantenga ciertas líneas de acción, más allá del cambio de gobierno acrecentando la credibilidad nacional frente al sistema internacional” (Wilson Fernández, 2003: 2-3) por el contrario, advierte sobre los riesgos que puede incluir la continuidad de una política exterior.

El cambio en la política exterior uruguaya –como se ha dicho- será el principal eje de análisis de este trabajo. A los efectos de explicar el cambio se precisará cuál será el período objeto de estudio, qué se entiende por política exterior, cuál es el proceso mediante el cual se toman decisiones de política exterior, cuáles son las variables que pueden influir en la concreción de una política exterior y cómo se define el cambio en la política exterior.

Para los fines de este trabajo el período de estudio se limitará a los años 2005-2010. La elección del mismo se debe a que en el año 2005 asume al gobierno por primera vez en la historia del país una fuerza política autodenominada de izquierda –el Encuentro

Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría²- ocupa la titularidad del Poder ejecutivo con mayorías absolutas en ambas cámaras del Poder Legislativo, hecho que no ocurría desde 1967 proclamando el “cambio” como eje central de su programa de gobierno. Este punto importa al tema que nos ocupa, pues las condiciones políticas e institucionales de la llegada de la izquierda al poder son favorables para la implementación de su programa de gobierno exonerándolo de la necesidad de formar coaliciones de gobierno con otros partidos (Chasqueti 2005:187). Con respecto a la política exterior en particular, el presidente tuvo teórica e hipotéticamente las herramientas institucionales y políticas necesarias para implementar una política exterior de partido³, elemento del que careció el gobierno colorado liderado por Jorge Batlle.

El Frente Amplio, partido que ganó las elecciones del 31 de octubre de 2004 se planteó dos grandes objetivos en la formulación e implementación de la política exterior: “la búsqueda de consensos con las demás fuerzas políticas del país y la implementación de una política dotada de la mayor autonomía posible” (Revista de Ciencia política, 2006: 132-133). Con respecto al primer objetivo, si bien se lograron acuerdos sobre principios y objetivos generales, el consenso se rompió prematuramente, llegando a ser la política exterior en el correr de los dos primeros años del gobierno del Frente Amplio uno de los puntos más urticantes de la relación gobierno-oposición. En relación al segundo objetivo, es de destacar la intención inicial del gobierno de abandonar las “relaciones carnales” con EEUU (Óp. Cit., 134) y el posterior acercamiento a la potencia hegemónica en un contexto regional de profunda crisis del MERCOSUR y relaciones conflictivas con Argentina y Brasil, temas que serán objeto de análisis en este trabajo.

² A fines de 2005 el partido de gobierno pasa a denominarse Frente Amplio (FA). De aquí en adelante se hará referencia al Frente Amplio para mencionar a la coalición de izquierda independientemente de su denominación circunstancial.

³ Ver Luján, Carlos (1994): La agenda internacional del Uruguay: política partidaria y debate interno. Montevideo. Facultad de Ciencias sociales. Unidad Multidisciplinaria, DT n°10. La *política exterior de partido* está basada en la implementación del programa de gobierno por el partido gobernante y es juzgada por sus resultados al final del mandato. Las otras dos categorías de la tipología expuesta por el autor son la política exterior de estado y la política exterior nacional o consensual.

1.2. Problema

Buscando las claves del cambio en la política externa, el presente proyecto de investigación indaga sobre la eventualidad de cambios en la política exterior y sobre las fuentes de dichos cambios en los lineamientos principales de la política exterior. Observando y analizando la formulación de la política exterior del gobierno del Frente Amplio, sus condicionantes y las continuidades y rupturas que se produjeron en la etapa de implementación con respecto a su formulación a partir de marzo del 2005, además del análisis del proceso de toma de decisiones, el cual media entre la formulación e implementación de la política externa.

Esta línea de investigación se nutre de los aportes realizados por Lincoln Bizzozero y Carlos Luján sobre política exterior y cambio de régimen de gobierno, de las incisivas reflexiones hechas por Romeo Pérez sobre la política exterior uruguaya, y de los trabajos publicados por los investigadores Wilson Fernández y Lilia Ferro, nucleados en el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales.

La estrategia de análisis –a desarrollarse más adelante- consistirá en escoger entre las variables que pueden influir en el proceso de toma de decisiones de política exterior las consideradas más relevantes. En segundo lugar, se brindará una perspectiva de los temas más importantes que tuvo la agenda internacional del país en este período, analizando tanto la formulación como la implementación de la política. En tercer lugar, se investigarán los resultados en tres dimensiones de política exterior - político/diplomática, militar/estratégica y económico/comercial- durante el período que se inicia en marzo de 2005 y culmina en marzo de 2010. En cuarto término, se analizará cómo funciona en la práctica el proceso de toma de decisiones, cuáles son los actores principales y cuál es la estructura decisoria. Para ello se considerará un área de relacionamiento exterior, confrontando el marco teórico propuesto con un tema específico de política externa, que sienta las bases para posteriores aproximaciones al estudio de esta área de acción gubernamental. Se calificará el cambio en política exterior y en caso de encontrar elementos del mismo en la política exterior uruguaya se especificará el grado y la dirección que ha adquirido. Finalmente, se esbozarán algunas interrogantes que sirvan de insumo a ulteriores análisis de esta temática.

1.3. Pregunta

La pregunta principal de este proyecto es ¿la implementación de la política exterior del Uruguay durante los primeros años de gobierno del Frente Amplio significó un cambio con respecto a su formulación? Si esto fuera así, ¿en qué grado se dio el mismo: en el nivel de esfuerzo, en el programa, en los objetivos planteados o significó una redirección fundamental del relacionamiento externo del país?

1.4. Objetivos generales

1. Examinar la etapa de formulación de la política externa del gobierno del Frente Amplio.
2. Analizar cómo se implementó la política exterior del Frente Amplio estudiando el proceso de toma de decisiones que media entre la formulación y la implementación.
3. Evaluar la eventualidad y el nivel del cambio en la política exterior del gobierno entre estas dos etapas.

1.5. Objetivos específicos:

- Análisis de algunos temas prioritarios de la agenda internacional del país prestando atención en las siguientes dimensiones:
 - Descripción de la influencia que han tenido los factores externos: “sistema internacional” a nivel global y las características del relacionamiento regional y bilateral en el proceso de formulación e implementación de la política exterior uruguaya, en el período 2005-2010.
 - Descripción de la influencia de los factores internos políticos, institucionales, económicos, sociales y culturales -Sistema político (régimen de gobierno y la forma de organización política), la estrategia de desarrollo, los factores históricos culturales y sociales, la visión del país sobre el sistema internacional, las principales áreas de articulación externa, el peso interno de la política exterior en el proceso político y en el modelo de desarrollo, el

estilo de la formulación, el nivel de compromiso con la política del Gobierno, el grado de apoyo, oposición o indiferencia de los actores en política interna, la relevancia del tema dentro de la lucha por el poder interno- en el proceso de formulación e implementación de la política exterior uruguaya, en el período 2005-2010.

- Análisis del proceso de toma de decisiones de política exterior, a través de la observación de un tema específico de política exterior, que implique:
 - identificación de los actores relevantes, tales como: Partidos Políticos, Parlamento, Ministerio de Relaciones Exteriores, Presidencia, Cámaras Empresariales, Sindicatos, Organizaciones Internacionales, Organizaciones no Gubernamentales internas y externas, etc.
 - descripción de los factores personales e institucionales que determinan los resultados del proceso.
- Análisis comparativo de las etapas de formulación e implementación, a partir del tema elegido perteneciente a la agenda internacional del país, en el período que se inicia en marzo del 2005 y se extiende hasta el 1 de marzo de 2010, evaluando - como se ha dicho- la eventualidad del cambio en la política exterior.

1.6. Hipótesis

La implementación de la política exterior, dirigida por el gobierno del Frente Amplio, significó un cambio de programa con respecto a la formulación de la política diseñada previamente por el partido gobernante.

1.7. Aproximación conceptual

1.7.1. Definición de política exterior

La política exterior puede ser definida como un “área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica-(comercial) y 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: 255).

Esta definición por un lado, incluye las áreas en las cuales se expresan los resultados de la política exterior. Por otro, delimita un ámbito propio que diferencia la política exterior de las políticas públicas que se proyectan al ámbito interno, como son por ejemplo, la política educativa o la política laboral. Esto es, mientras que las políticas públicas internas tienen interlocutores internos y son dirigidas hacia el interior de la asociación política, la política exterior se proyecta al ámbito externo ante a una amplia gama de interlocutores externos.

Otra estrategia útil para establecer la especificidad del análisis de la política exterior es diferenciarla de los análisis de las relaciones internacionales, disciplina afín pero analíticamente diferenciable. Mientras que los análisis de las relaciones internacionales se centran en “los procesos de interacción que comprenden por lo menos dos unidades del sistema internacional”, los análisis de política exterior “se ocupan principalmente de aquellos comportamientos dentro de un país que son dirigidos o pueden ser referidos a su medio externo” (Van Klaveren, 1992: 174).

Luego de brindar una definición de política exterior se describen las variables que pueden resultar relevantes en su formulación e implementación. Las cuales influirán en el proceso de toma de decisiones y según sea el valor que tomen determinarán los resultados de la misma.

1.7.2. Variables que influyen en decisiones de política exterior

Siguiendo la división tradicional, se reconocen dos tipos de aproximaciones concernientes a las variables que inciden en la política exterior: las aproximaciones que destacan la influencia de las variables internas y las que centran su atención en las variables externas. En este trabajo, se toman elementos de las teorías que explican los resultados de la política exterior ponderando el efecto de las variables externas, así como también elementos de las teorías que le dan un peso relativo mayor a las variables internas. Así pues, -siguiendo la tendencia de los estudios actuales de política exterior de mayor recibo- se entiende que la integración de ambos tipos de variables –las cuales

se complementan, no se excluyen mutuamente- en un modelo de análisis es primordial para la cabal comprensión de los factores que afectan la política exterior de un Estado.

Se recurrirá a los aportes realizados por Van Klaveren, Luciano Tomassini, Roberto Russell, Carlos Luján y Lincoln Bizzozero para seleccionar las variables que pueden influir en el proceso de toma de decisiones y en los resultados de la política exterior. Al mismo tiempo, se tomará como referencia las fuentes del cambio de política exterior propuestas por Charles Hermann así como la clasificación de los niveles graduales de cambio propuestos por este autor.

Entre los *factores externos* que afectan la política exterior se enfatiza en: “el sistema global compuesto por todo el resto de los estados tanto de manera individual como en una variedad de combinaciones”, esto es, “el sistema internacional y el comportamiento de otros países” (Van Klaveren, 1992: 177-178).

Por su parte, refiriéndose a los factores externos Charles Hermann señala que un “fuerte impacto externo”, esto es, “eventos externos dramáticos pueden inducir al cambio en la política exterior” (Charles Hermann, 1990: 3-20).

Entre los *factores internos* se destacan: “las características del sistema político (régimen político y la forma de organización política); las políticas económicas, especialmente la estrategia específica de desarrollo y los factores históricos, culturales y sociales” (Van Klaveren, 1992: 177).

Desde la perspectiva del sistema político interno Charles Hermann plantea que la política exterior puede cambiar debido a tres factores: “a) el nivel de compromiso con la política del Gobierno; b) el grado de apoyo, oposición o indiferencia de los actores en política interna; y c) la relevancia del tema en cuestión dentro de la lucha por el poder interno. Así, la política interna puede afectar la política exterior cuando: a) el tema es central en la lucha por el poder político; b) las actitudes o creencias de los grupos de apoyo experimentan un cambio profundo; y c) ocurre una realineación en los sectores más importantes del régimen; aunque aquí la política exterior es una consecuencia de la realineación más que una pieza central” (Charles Hermann, 1990: 7). Si bien un cambio en el sistema interno es necesario, Hermann insiste en que una reestructuración o transformación del sistema económico puede también ser una fuente del cambio de

política exterior. Se incluyen estas variables en nuestro modelo de análisis de política exterior.

Aunque algunos factores se superpongan con las variables consideradas por Van Klaveren es importante incluir en el análisis los factores reales y formales que Luciano Tomassini distingue en la formulación de la política exterior. Los factores reales son: “1) la visión que tenga un país acerca de las características del sistema internacional y de las oportunidades y limitaciones que plantea; 2) su relación con la estructura social, la cultura cívica, o el régimen de gobierno heredados del pasado histórico y lo que es más importante, con su visión respecto del futuro; 3) las principales áreas de articulación externa de cada país, que definen los intereses que integrarán su agenda internacional, y la jerarquía de los mismos; 4) el peso interno de la política exterior esto es la importancia que esta tiene en el proceso político doméstico y en el proyecto nacional de desarrollo; y 5) el estilo imperante en la formulación de esa política, estilo que incluye una serie de elementos culturales y organizativos, que puede ser más abierto o más introvertido, o bien más activo o más pasivo” (Luciano Tomassini, 1989: 134 y 135).

Los factores formales se pueden agrupar en tres categorías: “1) los que tienen que ver con la percepción que posee el país acerca del contexto internacional, o de determinadas situaciones planteadas dentro de ese marco así como de sus intereses y posibilidades frente a esas circunstancias; 2) los que se relacionan con el proceso que convendría seguir en la elaboración de su política y con las etapas en que se divide este proceso, y 3) los vinculados con los mecanismos a través de los cuales se adoptan las decisiones necesarias para ejecutar esa política” (Luciano Tomassini, 1989: 134-135).

Una mención especial merecen las perspectivas, las motivaciones y comportamientos de los actores que intervienen en la formulación de la política exterior, pues “una política no es sólo la resultante de circunstancias objetivas que configuran el contexto externo, ni de los intereses de los agentes que toman las decisiones respectivas sino de la definición que hace el actor de ese contexto” (Tomassini, 1989: 146).

Aunque sigue siendo válida la distinción entre factores externos e internos, los cambios que se han producido en el sistema internacional en el último cuarto del siglo XX, “han diluido la rígida separación entre ambos tipos de factores” (Van Klaveren, 1992: 176). Esto se debe entre otras razones a la revolución de las comunicaciones, a la

multiplicación de los actores transnacionales que actúan sobre las fronteras nacionales, a la propia complejización del proceso de elaboración de la política exterior -aumentando el número de actores que participan en él, internos como externos al sistema político con diversos grados de capacidad e influencia- y las repercusiones externas de la política interna así como las consecuencias internas de los sucesos acontecidos en el exterior. Como consecuencia de ello se incluye en el análisis los factores de naturaleza “intermística” (Roberto Russell, 1990: 269), con este concepto se hace referencia a la combinación de elementos internos y externos que presentan algunos temas de política exterior contemporánea, como por ejemplo la política medioambiental.

1.7.3. Proceso de toma de decisiones y estructura decisoria

Se prestará especial atención a la *Estructura decisoria* la cual, está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida (Russell, 1990: 255 y 256). Así como también, al **proceso de toma de decisiones** el cual se vincula con la dinámica decisoria. En palabras de Roberto Russell: “en él participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente tomada. Esto último siempre es realizado por actores gubernamentales domésticos (estructura decisoria), quienes operan en cada caso –en palabras de los Hermann y Hagan- como “última unidad de decisión”. Así los actores gubernamentales y no gubernamentales, tanto del país como del exterior, participan en el proceso decisorio ejerciendo *influencia* a través de distintos mecanismos, aunque no pueden actuar como decisores” (Russell, 1990: 255).

Como características generales de los procesos decisorios en política exterior Tomassini plantea que se trata de procesos *colectivos* que involucran tanto actores gubernamentales como no gubernamentales. Son procesos *continuos* donde una decisión se explica por una serie de decisiones anteriores. En estos procesos existe una vinculación constante entre los factores *personales* y *organizativos*. Existe la tendencia al *gradualismo* y la *desarticulación* en el proceso decisorio. Es un proceso de carácter *abierto*, esto es, susceptible de ser influenciado por factores o actores externos a los

formalmente investidos para tomar la decisión. Es un proceso de *naturaleza incierta o indeterminada*, o sea, existe una ambigüedad intrínseca al proceso decisorio. Los problemas generalmente son resueltos de acuerdo con la forma en que son *percibidos*. Hay una tendencia a trasladar la responsabilidad desde las instancias inferiores e intermedias a las más altas. La decisión generalmente es desencadenada por la sensación de insatisfacción o inseguridad por la percepción de un problema. Existe una vinculación entre la tendencia a reaccionar frente a determinadas situaciones y la tendencia al continuismo, a la falta de previsión y planificación. Por último, se trata de procesos que revisten actualmente una gran complejidad (Tomassini 1989, 211 y ss.).

Tomassini distingue dos tipos de variables que pueden influir e interactúan entre sí en los procesos decisorios: las variables personales y las organizacionales. Al mismo tiempo dentro de las variables organizacionales distingue tres subsistemas: individual, de grupo e institucional. El primero concentra la atención en las personas que a título individual participan en los procesos decisorios, los cuales pueden ser actores pasivos, los que se basan en imágenes preestablecidas acerca de la situación que deben enfrentar, y los que se inclinan a utilizar y evaluar la información que disponen para establecer un diagnóstico. En segundo lugar, la instancia colectiva refiere a los grupos que asesoran a los que deben tomar decisiones. El tercer subsistema es el de la dinámica organizacional y la política burocrática (Tomassini, 1989: 219-228).

Con respecto a las variables que afectan directamente al proceso de toma de decisiones Hermann sugiere centrar la atención en la *conducción del líder*, en el *proponente burocrático*, y en el *ajuste interno* como ejes de análisis. En el primer caso el cambio resulta de un esfuerzo de un tomador de decisiones para imponer sus puntos de vista. En el segundo caso un grupo dentro del gobierno llega a ser un defensor del cambio, y lo hace desde una posición de influencia. El ajuste interno se da cuando un segmento relevante de la sociedad, en cuyo apoyo descansa el gobierno, se transforma en un agente de cambio al presionar al gobierno (Charles Hermann, 1990: 7).

Para Tomassini existe una indisoluble relación entre el análisis, la planificación y la implementación de una política. Este autor distingue tres niveles principales en este proceso: “la definición del interés nacional o de la agenda internacional de los países; la

operacionalización de esos intereses; y los procesos a través de los cuales se adoptan las decisiones respectivas” (Luciano Tomassini, 1989: 141).

A diferencia del interés nacional –concepto no operacionalizable- la agenda internacional del país incluye un conjunto de intereses que reflejan la división de la sociedad y el estado susceptibles de ser identificados, jerarquizados y articulados entre sí. El proceso de operacionalización de la agenda internacional se puede separar analíticamente en tres categorías: “el establecimiento de la agenda, la fijación de los objetivos y la determinación de los cursos alternativos de acción más apropiados para alcanzarlos” (Luciano Tomassini, 1989: 174).

La agenda internacional del país “es moldeada por los acontecimientos del ambiente externo y se consolida a partir del accionar del país en el ámbito interno” (Carlos Luján y Lincoln Bizzozero, 1992: 56).

En la identificación de los temas que puede incluir la agenda internacional del país intervienen distintos actores, los cuales interactúan entre sí, en un proceso asimétrico y el cual puede incluir tanto relaciones cooperativas como conflictivas (Carlos Luján y Lincoln Bizzozero, 1992: 56). La estructuración de la agenda se realiza en base a dos ejes principales: “el temático y el que se refiere a las relaciones entre Estados y/o regiones” (Ídem, 1992: 58). Las variaciones de la agenda internacional pueden ser por la “supresión o incorporación de temas o por la alteración de las prioridades de la misma” (Ídem, 1992: 58). Luján y Bizzozero distinguen dos tipos de variaciones: los cambios *en* la agenda y los cambios *de* la agenda. “Los cambios *en* la agenda están determinados por la variación del signo en la política exterior implementada en uno o en varios de los puntos de la agenda, mientras que los cambios *de* la agenda de la política exterior se deben a cambios en la jerarquía de los temas o al cambio originado por la incorporación de nuevos temas o supresión de otros ya superados” (Ídem, 1992: 58).

1.7.4. El cambio en la política exterior.

El cambio en la política exterior se evaluará en referencia a las tres dimensiones propuestas por Russell para describir los resultados o productos de la política exterior, esto es: la dimensión político-diplomática, la militar-estratégica y la económico-comercial (Russell, 1990: 255).

Roberto Russell (1990), señaló la distinción entre el cambio en la política exterior, que implica un *realineamiento* del país con respecto a los principales conflictos o fisuras globales o regionales, y un *ajuste* de política exterior, que ocasiona alteraciones en el comportamiento de la política exterior que sin embargo no implican un realineamiento básico (Van Klaveren, 1992: 183).

En este trabajo se utilizará la clasificación de Charles Hermann (1990) para definir el cambio o la continuidad de la política exterior.

Este marco teórico “sugiere la existencia de cuatro niveles graduales de cambio que permiten estudiar formas de cambio sutiles, pero importantes en política exterior; también ofrece un análisis razonado para probar la importancia relativa de sus fuentes” (Gámez, 2005: 127-151).

Hermann diferencia el cambio *sustancial* en política exterior de los cambios *poco esenciales* resultado de la acción cotidiana, y ha propuesto el estudio del *cambio fundamental* en los patrones de comportamiento exterior. El autor analiza el cambio relacionado con una redirección de la política exterior que surge no por la sustitución de regímenes, sino por el cambio efectuado por el mismo Gobierno o régimen. Para ello, propone cuatro niveles graduales de cambio:

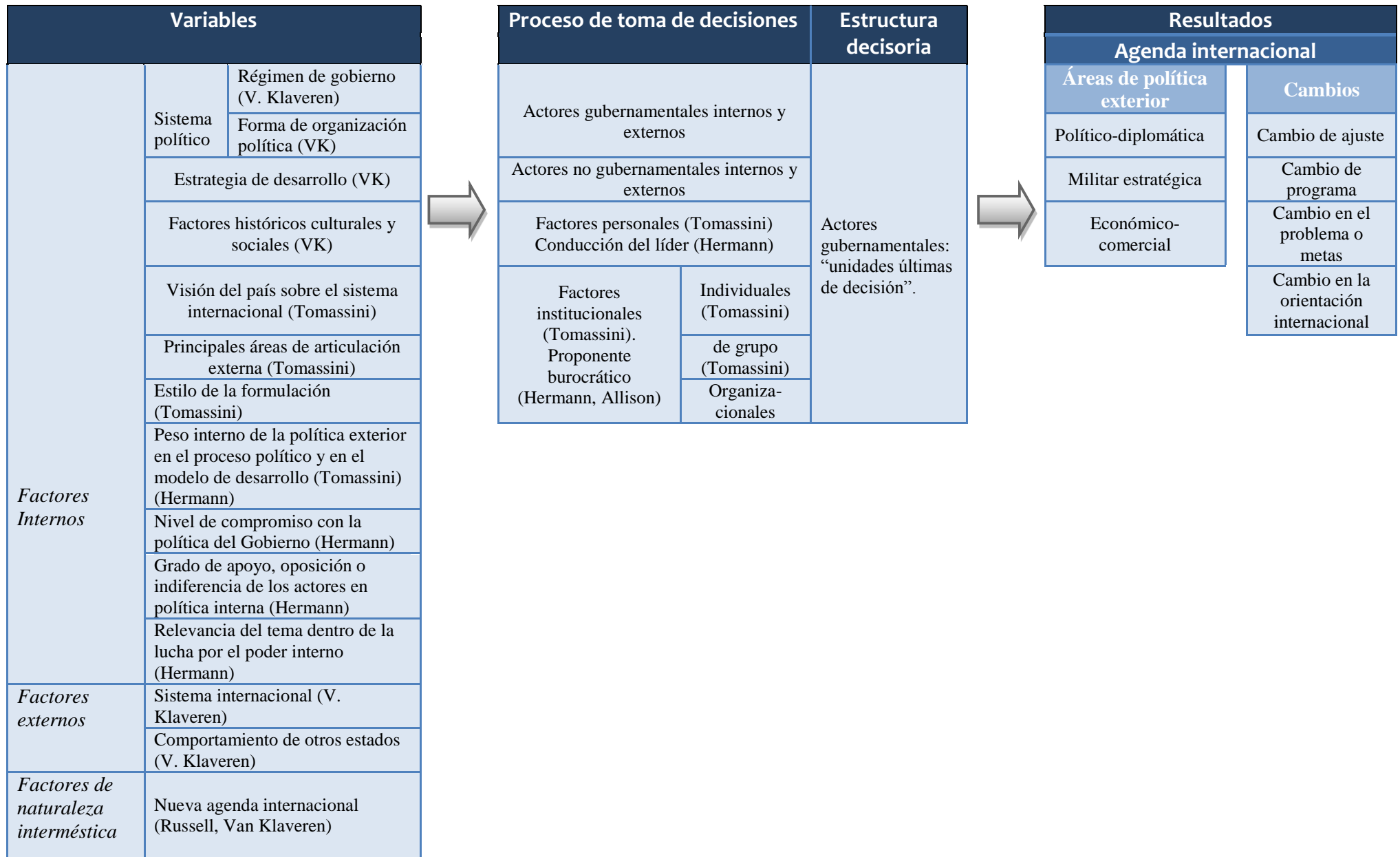
- *Cambio de ajuste*, consiste en un cambio en el nivel de esfuerzo (mayor o menor) y alcance (equivalente a refinamientos en los objetivos) de los receptores de las políticas exteriores. Qué se hace, cómo se hace y los propósitos por los cuales se hace no cambian. No es un cambio fundamental, a diferencia de los tres tipos de cambio restantes (Hermann, 1990: 5 y 6).

– *Cambio de programa*, o en los métodos o medios con los que se persigue un objetivo o problema. En contraste con el cambio de ajuste, el cual tiende a ser cuantitativo, el cambio de programa es cualitativo e involucra nuevos instrumentos del aparato del estado (como por ejemplo la persecución de los objetivos a través de la negociación diplomática antes que por la fuerza militar). Lo que se hace y cómo se hace cambia, pero el propósito por el cual se hace es el mismo (Hermann, 1990: 5 y 6).

– *Cambio en el problema o en las metas u objetivo*, el problema inicial u objetivo de la dirección política es cambiado o simplemente abandonado. En este cambio de política exterior el propósito mismo es reemplazado. El cambio en la política exterior refleja la sustitución del problema u objetivo inicial (Hermann, 1990: 5 y 6).

– *Cambio en la orientación internacional*. Este es el más extremo de los cambios, y compromete a todas las esferas relacionadas con los asuntos mundiales. En contraste con menores formas de cambio que se interesan por abordar al actor desde un tema particular o un específico conjunto de temas de otros actores, el cambio de orientación involucra una redirección básica en el rol y en las actividades del actor internacional. No una política sino muchas son más o menos simultáneamente cambiadas (Hermann, 1990: 5 y 6).

Tal como ha quedado reflejado en la somera descripción de las posiciones teóricas que guiarán este trabajo, incluiremos en nuestro análisis las variables externas e internas reseñadas por Van Klaveren, los factores reales y formales de Luciano Tomassini y las fuentes de cambio mencionadas por Hermann como factores que pueden influir en los resultados de política exterior. El análisis del proceso de toma de decisiones incluirá las categorías acuñadas por Roberto Russell: proceso y estructura decisoria. Igualmente se utilizarán, los aportes de Luciano Tomassini y Charles Hermann sobre los factores que influyen en dicho proceso. Para describir los resultados del proceso de toma de decisiones se incluirán los aportes de Luciano Tomassini, Carlos Luján y Lincoln Bizzozero sobre la agenda internacional del país. Así como también las áreas de política exterior propuestas por Russell. El cambio de la política exterior se medirá en atención a la clasificación hecha por Hermann. El marco de análisis propuesto es el siguiente:



2. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

2.1. Bases programáticas del Frente Amplio

Con respecto a la etapa de formulación de la política exterior del Frente Amplio se hará referencia a cuatro documentos elaborados en el seno del partido, en los cuales se hace mención a los lineamientos generales en cuanto a las relaciones externas del país. La alusión a los mismos responde a la búsqueda de claves que definan la visión sobre el sistema internacional y las relaciones con actores externos, así como también los temas puestos en la agenda exterior por el partido gobernante. Los mismos son los siguientes:

- El documento Aportes del Encuentro Progresista-Frente Amplio y del Nuevo Espacio sobre la política de inserción externa aprobado el 7 de agosto de 2003 y presentado ante empresarios y trabajadores en el parlamento el 8 de agosto de 2003.
- Los Grandes Lineamientos Programáticos para el gobierno 2005 - 2010 aprobados por el IV Congreso extraordinario del Frente Amplio (Héctor Rodríguez) el 20 y 21/12/2003.
- El documento respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010 aprobado en el Plenario Nacional del 19 de abril de 2004.
- Finalmente, la recopilación de propuestas presentadas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo de conferencias “La transición responsable” que se llevó a cabo de julio a octubre de 2004.

Los cuatro documentos son en cierto modo complementarios. Mientras que en algunos se esbozan las líneas generales de acción externa definidas por la coalición de izquierda otros las complementan, explican o delimitan. En este sentido, el documento Grandes Lineamientos Programáticos 2005-2010, expresa de manera resumida las principales propuestas elaboradas en el documento presentado en agosto de 2003. Estas propuestas son ampliadas y explicadas en el documento aprobado por el Plenario Nacional en abril de 2004. Finalmente el Ciclo La transición responsable -presumiblemente por ser la transcripción de un discurso oral, al mismo tiempo que el documento de referencia de la campaña electoral- contiene menos definiciones programáticas y refiere a algunos temas señalados en los anteriores de forma más ambigua. Sin embargo, este último documento en cierto modo prioriza y explica algunos de los temas medulares presentados en los documentos anteriores.

Todos los documentos reafirman el apego a los principios tradicionales de la política exterior –respeto del Derecho Internacional, integridad territorial, respeto de la soberanía, no-agresión, no intervención y no-injerencia en los asuntos internos de otros

estados, igualdad y conveniencia mutua, solución pacífica de las controversias, cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales⁴- y se agregan otros tales como la vocación antiimperialista y anticolonialista, el rechazo a toda forma de terrorismo, indivisibilidad de los derechos humanos tanto individuales como colectivos, independencia y no alineación con respecto a alianzas militares y políticas promovidas por las grandes potencias⁵. Se reafirma la aspiración de cumplir con los compromisos asumidos con respecto a asilo y refugio político proponiendo la creación dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de un mecanismo de integración mixta que conceda o cese la condición jurídica de refugiado⁶.

Al analizar estos cuatro documentos el tema que mayor atención merece y para el que se proponen propuestas mejor elaboradas y concretas es el proceso de integración regional MERCOSUR. En los cuatro documentos, con una redacción similar en tres de ellos se afirma que “la profundización y el fortalecimiento del MERCOSUR representa la estrategia más idónea para desarrollar una inserción internacional que contribuya a potenciar el desarrollo económico y las mejoras en bienestar de la población”⁷. Un MERCOSUR que se entiende debe superar la visión mercantilista inicial de formación de un espacio económico comercial, para convertirse en un proyecto de “carácter político-estratégico”, eje central de la estrategia de inserción internacional.

Este proceso de integración regional no se concibe como un espacio cerrado sino como una “plataforma para la integración de la región en el mundo”⁸, por lo que se enmarca en una estrategia más amplia de “cooperación a escala del continente sudamericano”⁹. Se lo concibe “como una puerta abierta en un proceso de integración regional de toda América Latina”¹⁰.

Simultáneamente, en lo relativo a las relaciones extra regionales, en estos documentos se proclama la necesidad de que los cuatro miembros del MERCOSUR, negocien con “voz única”, así como el imperativo de fortalecer el trabajo de los equipos de

⁴ La transición responsable 10/2004. Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 21/12/2003.

⁵ Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 19/04/2004. La transición responsable 10/2004.

⁶ Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. 19/04/2004.

⁷ Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 21/12/2003. Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 19 de abril de 2004. Aportes del EP-FA-NE sobre la política de inserción externa. 07/08/2003.

⁸ La transición responsable 10/2004.

⁹ Aportes del EP-FA-NE sobre la política de inserción externa. 07/08/2003. Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 21/12/2003.

¹⁰ *Ibidem*.

negociación cuatripartitos, tanto en lo referente a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como con la Unión Europea (UE), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Pacto Andino y otros foros internacionales en los que participen los países del MERCOSUR¹¹.

Particularmente, con respecto a las relaciones con Brasil y Argentina se aprecia una clara identificación política con los gobiernos de Luiz Inácio “Lula” Da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, señalando que las elecciones de mayo en 2003 en Argentina significaron una “apuesta a la esperanza y el cambio” y que el gobierno de Lula “dialoga con el mundo desde los intereses de su nación y de la región sin prejuicios ni rigidez”¹².

La negociación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se define como prioritaria en términos de estrategia regional, al igual que el ingreso de otros países al MERCOSUR¹³.

Se define al ALCA como “un instrumento que dispone un espacio de libre circulación de capitales y de recursos norteamericanos, asegurando el "trato nacional" a los mismos en cada país integrante de la zona y que deriva al ámbito de la OMC la consideración y el tratamiento de las medidas proteccionistas que impuso Estados Unidos”¹⁴. Por lo tanto se rechaza “el actual proyecto ALCA y los eventuales acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos concebidos en este marco”¹⁵. Sin embargo, se deja la puerta abierta a futuros acuerdos bilaterales con Estados Unidos (EEUU) u otros países o bloques al señalar que la pertenencia al ámbito regional “no descarta otros escenarios y ámbitos de trabajo simultáneos y compatibles que nos permitan ampliar las relaciones bilaterales con naciones y bloques a efectos de promover iniciativas comunes en los organismos multilaterales, y profundizar las relaciones políticas, comerciales, ambientales y culturales”¹⁶. Es importante señalar que las referencias a las relaciones con EEUU son escasas al cual se lo define como potencia hegemónica¹⁷ e imperialista que ejerce un poder político militar unipolar. Una excepción es la referencia de Tabaré Vázquez en el ciclo la transición responsable, a la firma del Tratado de Protección recíproca de Inversiones del gobierno de Jorge Batlle con EEUU a pocos de días del

¹¹ *Ibíd.*

¹² Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 21/12/2003.

¹³ *Ibíd.*, Aportes del EP-FA-NE sobre la política de inserción externa. 07/08/2003.

¹⁴ Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 21/12/2003. Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 19 de abril de 2004.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

cambio de mando. El candidato del Frente Amplio en esa oportunidad señaló que “un acuerdo de este tipo, negociado unilateralmente, significa un desconocimiento al MERCOSUR y a la necesidad de encarar estos temas como región”.

En el ámbito multilateral, las principales líneas programáticas se refieren al ingreso de Uruguay al Grupo de los 20 impulsado por Brasil en el seno de la OMC, “con el propósito de fortalecer un bloque de poder alternativo”¹⁸ y en consonancia con la opinión del Grupo de Cairns condicionar junto a los demás países del MERCOSUR el avance de la negociación a acuerdos concretos en materia de comercialización de productos agrícolas¹⁹.

Con respecto al vínculo con Europa, se privilegia las Cumbres Iberoamericanas como foro para el aumento de las relaciones con España y a través de ella con el resto de los países del continente²⁰. A la vez que se propone que las negociaciones para ampliar el comercio con la Unión Europea, se supediten a la suscripción de acuerdos en los temas agrícolas²¹.

Se garantiza el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los gobiernos de administraciones anteriores con los organismos internacionales de crédito²² así como la “generación de ámbitos comunes de solidaridad entre los países deudores que potencien (...) la búsqueda de condiciones más ventajosas para ampliar plazos y reducir costos”²³.

Se asume el compromiso de apoyar la “reforma y el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas y en la nueva estructura de su Consejo de Seguridad”²⁴.

Se define la cooperación internacional como un instrumento de política externa, y se establece la necesidad de fortalecer tanto la cooperación sur-sur con los países de la región, Asia y África como con la Unión Europea, EEUU y Japón pero sometida a las prioridades del país²⁵.

Finalmente, se propone una reforma del servicio exterior en tres ejes: la distribución de las representaciones en el exterior incrementando las relaciones políticas y diplomáticas

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Aportes del EP-FA-NE sobre la política de inserción externa. 7 de agosto de 2003. Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 19/04/2004.

²⁰ La transición responsable. FA. 10/2004.

²¹ Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 19 de abril de 2004.

²² La transición responsable. FA. 10/2004.

²³ Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 19 de abril de 2004.

²⁴ Grandes Lineamientos Programáticos para el gobierno 2005 - 2010 FA 21/12/2003.

²⁵ Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 19 de abril de 2004. La transición responsable 10/2004. Aportes del EP-FA-NE sobre la política de inserción externa. 07/08/2003.

en zonas en las que se ha estado ausente, la profesionalización del personal redimensionando el Instituto Artigas del Servicio Exterior y una relación más estrecha del servicio exterior con las políticas económicas y comerciales del país, “promoviendo la formación de equipos de negociadores profesionales de alto nivel de preparación, junto con la modificación de la estructura institucional de nuestro Servicio Exterior y de una racionalización y coordinación de las distintas dependencias oficiales y privadas vinculadas al tema, quedando todos ellos al servicio del país y sus sectores productivos”²⁶.

Para sintetizar lo dicho aludiendo a las áreas definidas por Russell, en materia político-diplomática, el programa del Frente Amplio prioriza las relaciones con la región, a la cual ve como plataforma primaria para el relacionamiento con el resto del mundo. Esto es, integración regional que parta del MERCOSUR pero que incluya a los demás países de Latinoamérica y relacionamiento con el resto del mundo partiendo del paraguas regional. En materia militar-estratégica se proclama el no alineamiento con los bloques de poder mundial y la promoción de la cooperación militar a nivel regional. En el área económico-comercial el programa propone profundizar los lazos de integración regionales, negociar con organismos multilaterales en forma conjunta con el resto de los países de la región, ampliar las relaciones comerciales con terceros países junto con la adaptación del servicio exterior a esta estrategia.

3. VISTA PANORÁMICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR. PERÍODO 2005-2010

En primer término, se hará referencia a las variables internas que influyeron en la implementación de la política exterior del gobierno, para luego describir someramente los principales factores externos que influyeron en el relacionamiento del país.

En relación a las condicionantes internas de la política exterior, específicamente con respecto al marco político institucional, anteriormente se hizo referencia a que el partido del presidente contó con mayoría legislativa propia por primera vez desde 1967. Sin embargo, para hacer efectivas estas potestades el presidente necesitaba contar con el apoyo de su bancada parlamentaria (Chasquetti, 2005). El presidente Tabaré Vázquez, para lograr el apoyo parlamentario de sus iniciativas, al momento de elegir los cuadros

²⁶ Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos. FA. 19/04/2004.

ministeriales seleccionó a 6 de los principales líderes de las fracciones de su partido siendo el resto -6 más uno del MPP- de su confianza personal (Chasquetti, 2005). Este hecho hizo que las diferencias internas por distintas opciones de política se expresaran a nivel ministerial, quedando el presidente Tabaré Vázquez en posición de *primus inter pares* para dirimir los conflictos. En el Ministerio de Relaciones Exteriores el presidente designa a Reinaldo Gargano, principal dirigente del Partido Socialista. En la segunda parte del período de gobierno, a partir del 1 de marzo de 2008, el presidente Tabaré Vázquez reemplaza a la mayor parte del elenco ministerial, poniendo en el Ministerio de Relaciones exteriores a Gonzalo Fernández, persona de confianza personal del mandatario. Este hecho dejó en evidencia, los problemas de relacionamiento que tuvo el Ministerio de Relaciones Exteriores con la Presidencia durante el período en que el ministro, Reinaldo Gargano, estuvo al frente de la cartera ministerial. Las diferencias entre el presidente y el canciller en materia de relacionamiento externo fueron señaladas continuamente por la oposición, que cuestionó en reiteradas ocasiones la continuidad del Ministro en la Cancillería. Estos desencuentros quedaron explícitos cuando el presidente secundado por el ministro de Economía, Danilo Astori, resolvió privilegiar el relacionamiento con EEUU y propiciar un tratado de libre comercio con este país, extremo no compartido por Gargano.

Finalmente, el 31 de agosto de 2009, ante la cercanía de la contienda electoral el presidente hace una segunda modificación ministerial nombrando a Pedro Vaz diplomático de carrera al frente del servicio exterior.

Si bien los tres ministros eran de filiación socialista, el criterio de dirección del servicio exterior fue radicalmente opuesto durante el período de Reinaldo Gargano, con respecto a sus sucesores. Gargano se guió por un criterio esencialmente político, para el nombramiento de las principales jerarquías ministeriales, elevando la potestad de designar cargos de particular confianza de 10 a 20, y aumentando la discrecionalidad del ejecutivo en la designación de los Jefes de Misión²⁷. Estas iniciativas propiciaron un enfrentamiento de las jerarquías ministeriales con el gremio que agrupa a los funcionarios de carrera, al mismo tiempo que críticas en la oposición. Pero el asunto más criticado desde filas adversarias, durante el período en que Reinaldo Gargano estuvo al frente de la Cancillería, fue la descoordinación en materia de política exterior, entre los distintos organismos del estado en algunos temas importantes. La Cancillería,

²⁷ Ley 17930 arts. 134 a 152.

como principal órgano de ejecución de la política exterior, estuvo ausente en asuntos fundamentales como la negociación comercial con EEUU, y en otros aun participando, como en el conflicto por las plantas de celulosa con Argentina, por momentos perdió protagonismo o estuvo excluida en algunas de las instancias decisivas.

El canciller Gonzalo Fernández, propició una política de “puertas abiertas” con la oposición política, así como también, con la central sindical uruguaya, PIT-CNT, y las cámaras empresariales. Al ser una persona de confianza personal del presidente, expresó e interpretó los posicionamientos del mandatario en materia de política exterior. Al interior de la Cancillería, cambió parte de las jerarquías ministeriales designando a sus asesores con criterios de profesionalismo y carrera funcional, disminuyendo los cargos de confianza política. Muchas de estas personas, –justo es decirlo- por motivos que excederían los fines de este trabajo individualizar- más afines a los partidos tradicionales que a la izquierda.

La última etapa de gobierno, en la que estuvo al frente Pedro Vaz se podría definir como de transición, en la que no hubo cambios importantes a nivel ministerial.

La variable externa que prevalece al principio del período de gobierno, es la aparente confluencia ideológica de los gobiernos de la mayoría de los países sudamericanos. Los presidentes, Inácio “Lula” Da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Hugo Chávez en Venezuela y Ricardo Lagos en Chile, eran vistos, por gran parte de partidarios y opositores como exponentes de un mismo proceso político. El derrotero político de cada uno de los gobiernos de izquierda durante el último lustro, es tema de debate a nivel regional. No obstante, el estilo político de gobierno, las reformas llevadas a cabo y el respeto por las reglas del mercado parecen dividir el mapa político sudamericano en izquierdas socialdemócratas (Chile, Brasil, Uruguay) y populistas²⁸ (Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador). Otro factor de importancia, es el crecimiento económico que América Latina²⁹ experimentó durante la mayor parte del período, junto con el relativo estancamiento de los procesos de integración regional. Específicamente, el MERCOSUR en el año 2005 pasaba por una etapa crítica de estancamiento institucional y político, en la cual la “agenda del relanzamiento” había sido escasamente cumplida. El proyecto del ALCA estaba agonizando y las relaciones América Latina

²⁸ Ver: Lanzaro, Jorge (2006). Caetano, Gerardo (2009).

²⁹ Según el Anuario Estadístico de la CEPAL 2009 el PBI de América Latina creció en 2005 un 5%, en 2006 un 5.8%, en 2007 un 5.8%, en 2008 un 4.2% y en 2009 -1.9%.

con la UE luego de varios años de negociación parecían más estancadas que nunca. En este marco regional e internacional, el Frente Amplio asume la conducción política del país.

3.1. Algunos temas prioritarios de la agenda internacional del Uruguay

Anteriormente se hizo referencia a que el programa del Frente Amplio, priorizó como principal estrategia de inserción internacional el MERCOSUR. Las declaraciones de sus principales dirigentes también iban en esta dirección. Sin embargo, tempranamente algunos dirigentes de la coalición gobernante comenzaron a tomar una actitud crítica hacia el bloque. Las razones de este “desánimo” deben rastrearse no sólo en la dirección que tomó el proceso de integración en los meses posteriores a la asunción del gobierno del Frente Amplio. La forma de enfrentar la crisis de 1999 de las economías del bloque puso de manifiesto la fragilidad de sus instituciones para afrontar períodos críticos. La indefinición o confrontación en temas tales como el uso compartido de los recursos naturales, fluctuación del tipo de cambio, integración de cadenas productivas, detracciones a la exportación de determinados productos, flexibilización de normas de origen, Arancel Externo Común para el universo de los productos, reducción de las asimetrías, barreras no arancelarias y las muchas veces ineficaz puesta en práctica de los mecanismos de solución de controversias -entre otros asuntos claves- han dejado en evidencia las dificultades de relacionamiento que enfrenta la región para profundizar la integración. En suma, los augurios del reiteradamente proclamado “relanzamiento” del MERCOSUR no han dado los resultados esperados.

Sin embargo, no es atinado afirmar que el nuevo gobierno, al momento de asumir, confió en que las afinidades ideológicas con sus pares de Brasil y Argentina darían impulso y vigorizarían el proceso de integración.

Inmediatamente después, de haber prestado juramento, el novel gobierno, tomó decisiones importantes en términos de política exterior. En primer término, se restablecieron las relaciones con Cuba, al tiempo que el ministro Reinaldo Gargano se mostraba entusiasta ante la posibilidad de que el país caribeño ingrese como miembro pleno al MERCOSUR. Por otra parte, se firmaron importantes acuerdos comerciales en materia energética con Venezuela, cuyo presidente, Hugo Chávez, brindó un amplio

apoyo político al gobierno entrante. Otras medidas iniciales fueron la creación del Departamento 20, en Cancillería y el envío al parlamento de un proyecto de ley para la implementación del voto consular.

En un claro símbolo de respaldo al gobierno del presidente Inácio “Lula” Da Silva, el primer viaje presidencial es a Brasil³⁰. En este encuentro comienzan las negociaciones en torno a la interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil. Ambos países acordaron la creación de un corredor energético entre San Carlos (Uruguay) y Río Grande Do Sul (Brasil), la explotación de minas de carbón en Uruguay, la introducción de gas natural al país y exploraciones en la plataforma marítima uruguaya por parte de PETROBRAS con el objetivo de buscar petróleo. El presidente Tabaré Vázquez, apoyó la iniciativa de ampliar el número de miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, incluyendo la propuesta de que sea Brasil quien lo integre. El mandatario uruguayo, oficializó el respaldo a la creación del Parlamento regional del MERCOSUR³¹. Sin embargo, en esta reunión también afloraron los temas conflictivos que continuarían contaminando las relaciones entre los dos países durante toda la administración del presidente Tabaré Vázquez. Específicamente, el ingreso de arroz y lácteos a Brasil, para los cuales se establecieron mecanismos de resolución de diferendos comerciales. Otros temas comerciales con Brasil, que durante todo el período de gobierno engrosaron la agenda conflictiva del bloque, fueron los neumáticos remodelados, el ingreso al mercado uruguayo de la carne aviar y el comercio de agua mineral.

En el segundo semestre de 2005, se produjeron algunas desavenencias que irían enfriando el relacionamiento con el vecino del norte, tales como la elección del presidente de la OMC, en la cual Brasil mantuvo hasta último momento un candidato propio, menguando las posibilidades del candidato uruguayo que contaba con el apoyo de la mayoría de los países latinoamericanos en las instancias de consultas previas³². Diferencias que se mantuvieron en la elección del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), circunstancia en la cual Uruguay apoyó al colombiano, Luis A. Moreno, mientras que Brasil y Argentina promovían al brasileño, João Sayad³³.

Por otra parte, el acercamiento entre Argentina y Brasil a partir del segundo semestre de 2005, el cual se cristalizó con la firma de 22 protocolos en materia comercial, migratoria, de salud, educación, cultura y otras áreas de integración, el 30 de noviembre

³⁰ Diario El País 27 de marzo de 2005.

³¹ Diario El País 2 de abril de 2005.

³² Diario El País 7/08/2005. Diario La República 05/05/2005.

³³ Diario El País 27/07/2005.

de 2005, excluyendo a Uruguay y Paraguay de la negociación, produjo un profundo malestar en el ejecutivo uruguayo³⁴. Estas diferencias, se ahondaron cuando Brasil y Argentina coordinaron el pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) el cual se realizó sin consultar a los socios menores del MERCOSUR³⁵. El acuerdo entre Brasil y Argentina para desdolarizar su comercio en diciembre de 2006³⁶ incrementó el manejo bilateral de los temas subregionales. Esta coordinación estratégica se consolidó cuando Cristina Fernández, en calidad de presidente de la República Argentina, acuerda la formación de una Comisión Bilateral con Brasil, la cual se reuniría dos veces por año para tratar temas relacionados al proceso de integración³⁷.

Sin embargo, a pesar de las desavenencias en la relación de Uruguay con Brasil, durante el período de gobierno de Tabaré Vázquez, existió una agenda propositiva entre los dos países. La cooperación y el desarrollo transfronterizo, la reactivación de la Comisión binacional para la construcción de un puente sobre el río Yaguarón y la restauración del puente Barón de Mauá, la creación de una Comisión bilateral permanente para coordinar la cooperación energética entre ambos países son ejemplos de ello. Asimismo, el gobierno brasileño siempre se manifestó dispuesto a discutir y propuso soluciones en el seno del MERCOSUR, con respecto a la eliminación del doble cobro del arancel externo común, a las asimetrías y a las dificultades para el ingreso de algunos productos uruguayos a su mercado.

Finalmente, un punto a tener en cuenta al analizar la relación con Brasil es la importancia que tiene su mercado para el Uruguay. Brasil durante todo el período de gobierno de Tabaré Vázquez, exceptuando el año 2005, fue el principal comprador de los productos uruguayos. En este período, crecieron las exportaciones uruguayas y si bien, el saldo de la balanza comercial fue negativo, en el año 2009, este déficit disminuyó considerablemente (ver gráfico 1).

³⁴ Diario La República 3/12/2005.

³⁵ Diario La República 20/01/2006.

³⁶ Diario La República 5/05/2007.

³⁷ Diario El País 20/11/2007.

Gráfico 1.



Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI. Fuente: Dirección Nacional de Aduanas.

Las relaciones bilaterales con Argentina, en los primeros días de gestión frenteamplista, se iniciaron con un gesto de acercamiento mutuo. Ambos países acordaron aplazar la discusión de los conflictos comerciales. Principalmente los referidos a los incentivos y subsidios productivos que brindaba el gobierno argentino algunas de sus provincias, los derechos específicos aplicados por Uruguay a los productos de esas provincias y la prohibición argentina a la importación de neumáticos remodelados³⁸. Sin embargo, estos temas continuarían sin resolverse durante todo el período de gobierno y algunos se extenderían al próximo período. Con relación a la prohibición por parte de Argentina de importar neumáticos recauchutados de Uruguay el laudo No. 1/08 del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR reafirmó el incumplimiento del vecino país del laudo No. 1/2005³⁹ a favor de la posición uruguaya, sin embargo el conflicto continúa sin resolverse. Con relación al asunto emblemático de las trabas argentinas a la importación de bicicletas -si bien, desde el año 2001 existe un laudo a favor de la empresa uruguaya- el gobierno del Frente Amplio buscó vías de solución que no tuvieron los frutos deseados. Otro asunto que friccionó las relaciones entre los dos gobiernos, fue la reiterada solicitud de Argentina, para que se establezcan mecanismos de intercambio de información fiscal y de inversiones. El gobierno uruguayo, se negó en repetidas ocasiones a la firma de un acuerdo con el vecino país en la materia⁴⁰.

Un factor de disputa relacionado con el anterior, son las características del régimen financiero uruguayo. Argentina, en febrero de 2007, acusa a Uruguay ante el Grupo de

³⁸ Diario El País 16/03/2005.

³⁹ Memoria anual del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. Año 2008.

⁴⁰ Diario El País 26/03/2005; 06/11/2005.

Acción Financiera Internacional (GAFI), de no colaborar con la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, haciendo especial hincapié en las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFI), por el régimen en que operan en el país. En la carta enviada a la organización, Argentina señala que” "el papel de Uruguay como centro financiero *off shore* le ofrece ventajas a los no residentes y la falta de restricciones al secreto bancario lo sitúa en una posición vulnerable para el lavado de dinero y la financiación del terrorismo internacional"⁴¹.

Otro de los temas que dividió a los vecinos del Plata, fue el dragado de los canales fluviales de navegación de los ríos compartidos. Los reclamos uruguayos se centraron principalmente, en que Argentina, prioriza el dragado del canal de navegación Emilio Mitre, en detrimento del canal Martín García, perjudicando la entrada de barcos de gran calado a los puertos uruguayos⁴².

Finalmente, sin querer agotar la lista de conflictos entre ambos países, se debe hacer referencia a otros diferendos comerciales. Un ejemplo de ello, es el cobro de la tasa consular y la comisión del Banco República que Uruguay aplica a los bienes importados del exterior, excepto de México en virtud del Tratado de Libre Comercio. Estos mecanismos, fueron utilizados por sucesivos gobiernos uruguayos como forma de financiamiento estatal y como instrumento para limitar las importaciones. Argentina argumenta que estas trabas son violatorias del Tratado de Asunción⁴³. Por otra parte, Uruguay reclamó la eliminación del pedido de licencias a la importación, aplicadas por Argentina, las cuales comenzaron a aplicarse en noviembre de 2008, para los textiles y luego fueron ampliadas a otros bienes exportados por Uruguay⁴⁴.

Este gran número de controversias comerciales, tiene el corolario de una balanza comercial deficitaria en todo el período para Uruguay, pero un volumen de comercio y particularmente de exportaciones uruguayas en aumento, con excepción del año 2009.

⁴¹ La República 24/02/2007.

⁴² La República 1/11/2006.

⁴³ El País 16/5/2008.

⁴⁴ El País 27/04/09; 30/04/09.

Gráfico 2



Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI. Fuente: Dirección Nacional de Aduanas.

Sin embargo, el tema que enfrentó directamente a los dos gobiernos y que opacó todo el relacionamiento con el vecino país fue la instalación de plantas de celulosa en la margen oriental del río Uruguay. Conflicto al cual se hará referencia posteriormente.

No obstante, hubo algunas líneas de relacionamiento cooperativo entre ambos países en materia energética. Por ejemplo, el acuerdo para la construcción de una regasificadora en Uruguay para proveer de energía a Uruguay y a la Provincia de Buenos Aires⁴⁵. El fluido intercambio de energía eléctrica entre ambos países. El anuncio de una inversión financiada por los dos países en la represa de Salto Grande⁴⁶. En materia industrial, es importante señalar, el acuerdo automotriz por el que se establece una cuota de exportación de 20.000 vehículos anuales de Uruguay a Argentina,⁴⁷ que ha significado que las partes de automóviles sean el primer rubro de exportación a Argentina y los automóviles el segundo en el año 2009.

Las relaciones del gobierno del Frente Amplio, con los Estados Unidos (EEUU), merecen una mención especial, por la posición que ocupa este último país en el sistema internacional. Como se indicó anteriormente las pocas referencias a los EEUU en el programa de gobierno del Frente Amplio y los contenidos de las mismas auguraban una relación distante. Las declaraciones del canciller de la República, a mediados de marzo

⁴⁵ La República 13/06/2007; 28 y 30/11/2007. El País 18 y 29/11/2007.

⁴⁶ El País 15/09/2007.

⁴⁷ El País 15/04/2008.

de 2005, al expresar que el Uruguay no tendría un "un alineamiento automático"⁴⁸ con los EEUU confirmaban las impresiones iniciales. El 6 de junio de 2005, Uruguay junto con otros países latinoamericanos entre los que estaban México, Brasil, Argentina y Venezuela se opuso a una iniciativa de EEUU de crear un sistema de "monitoreo" de las democracias en América, que incluía la intervención militar⁴⁹. El 9 de junio de 2005, el designado Embajador uruguayo en EEUU, Carlos Gianelli, ratificó la posición uruguaya de no firmar un acuerdo de inmunidad con EEUU a partir del art. 98 del Estatuto de Roma, explicando que es un asunto en el cual "hay un consenso total y absoluto en el sistema político uruguayo"⁵⁰.

Sin embargo, los problemas ya mencionados con los socios principales del MERCOSUR, sumados a la necesidad de presentarse como un gobierno que respeta la inversión extranjera, llevaron a una parte del gobierno, en la cual estaba incluido el presidente Vázquez, a iniciar un proceso de acercamiento hacia los EEUU, promoviendo la renegociación del Tratado de Inversiones, firmado por el anterior Poder Ejecutivo. Es importante señalar, que una parte importante del elenco gubernamental, entre ellos el propio canciller, no compartía esta estrategia de acercamiento a la potencia del Norte. No obstante, la renegociación de tres artículos del tratado de inversiones y la posterior firma del mismo en la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, en noviembre de 2005, ambientó un proceso de acercamiento entre los dos gobiernos que culminaría con la firma del Tratado Marco de Comercio e Inversiones, (TIFA)⁵¹ ante la oposición de amplios sectores del gobierno, de los países del MERCOSUR y del sistema político uruguayo, de avanzar hacia un tratado más ambicioso de un formato de Tratado de Libre Comercio (TLC). Tal como Roberto Porzecanski (2010) señala, la firma de un TLC con EEUU hubiera tenido implicancias profundas para la economía y la sociedad uruguaya.

A nivel multilateral, tal como lo habían propuesto las bases programáticas el 19 de marzo de 2005 Uruguay se integra al G20, grupo integrado por países asiáticos, africanos y latinoamericanos que plantea la eliminación de los subsidios agrícolas⁵², sin por ello abandonar el Grupo de Cairns.

⁴⁸ Diario El País 16/03/2005.

⁴⁹ Diario La República 07/06/2005.

⁵⁰ Diario El País 14/06/2005.

⁵¹ Trade and Investment Framework Agreement.

⁵² El País 20/03/2005.

Con respecto a los organismos internacionales de crédito, en un contexto de crecimiento económico, y con un ministro de economía sólido y confiable⁵³, en los primeros meses de gobierno Uruguay firmó rápidamente acuerdos con el Banco Mundial (programa de préstamos de 750 millones de dólares para los cinco años de gobierno), con el Banco Interamericano de Desarrollo (Programa 2005-2009 de alrededor de US\$ 1.200), y con el FMI (programa de asistencia a tres años por US\$ 1.130 millones)⁵⁴.

4. APROXIMACIÓN A UN ESCENARIO ESPECÍFICO. LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE CELULOSA EN LA MARGEN ORIENTAL DEL RÍO URUGUAY

“Una luz del otro lado del río” tituló el diario argentino Página/12 la cobertura de la asunción de Tabaré Vázquez al gobierno, el 1º de marzo de 2005. Esta visión no era exclusiva de este medio de prensa, también el gobierno del vecino país la compartía. Meses antes, en el prelude de las elecciones presidenciales de octubre de 2004, el presidente argentino había facilitado que miles de uruguayos vinieran a votar⁵⁵ a Uruguay. Las reiteradas manifestaciones de apoyo al candidato del Frente Amplio, en la otra orilla, por parte del presidente argentino y de altos funcionarios de gobierno, llevaron a que el embajador argentino en Uruguay tuviera que explicar que no se trataba de un acto de injerencia en los asuntos internos de nuestro país sino “manifestaciones de simpatía”; el representante diplomático en la misma oportunidad, indicó que las áreas en las que se daban las mayores coincidencias era en “integración regional y presentación del país al mundo”⁵⁶. Las coincidencias y simpatías también se expresaban desde este lado del río de la Plata, el “arco virtuoso”⁵⁷ -metáfora utilizada por el canciller Gargano

⁵³ Ver Carlos Luján 2005.

⁵⁴ La república 19/04/2005, El País 09/06/2005; 05/07/2005.

⁵⁵ El gobierno argentino decretó un asueto de dos días para los uruguayos que trabajan en el ámbito público y la redujo de 10 a 5 días el plazo para solicitar una licencia de cuatro días en el ámbito privado, para acudir al acto eleccionario. (El País 14/10/2004)

⁵⁶ El país 31/10/2004: "Si ustedes ven la realidad europea y el proceso de integración de ese continente, (esas manifestaciones de simpatía) son absolutamente normales y nosotros no vamos a poder eludir que cada vez más los partidos se van a unir más allá de las fronteras. Eso hay que aceptarlo como una cosa habitual". Expresiones del embajador argentino en Uruguay, Hernán Patiño Mayer.

⁵⁷ Expresiones de Reinaldo Gargano el 1º de marzo de 2005: "Hay un arco virtuoso con (Ricardo) Lagos en Chile, que pasa por (Néstor) Kirchner en la Argentina, por (Luiz Inácio Lula) Da Silva en Brasil, por Vázquez en Uruguay, por Venezuela con la política social de (Hugo) Chávez", (...) ese arco virtuoso se da porque hay un modelo neoconservador que ha hecho polvo la realidad sudamericana". Diario La república 2 de marzo de 2005, Montevideo, Uruguay. La República 1/03/2005.

para describir a los gobiernos “progresistas” que gobernaban la región- también pasaba por Buenos Aires.

Sin embargo, estas manifestaciones iniciales de simpatías recíprocas y buena vecindad, derivaron prematuramente, en un diferendo referido a la instalación de dos plantas de celulosa en la margen oriental del río Uruguay, que atravesó todo el período de gobierno del presidente Tabaré Vázquez, y se extendió hasta la administración del presidente José Mujica.

Los cuestionamientos de Argentina a la instalación de las plantas de celulosa, en la ciudad fronteriza de Fray Bentos, se inician en el período de gobierno de Jorge Batlle. El 17 de octubre de 2003, la delegación argentina en la Comisión Administrativa del río Uruguay (CARU) cuestiona la autorización concedida por el gobierno uruguayo, a la empresa española ENCE, para la construcción de una planta de celulosa en Fray Bentos. El 2 de marzo de 2004, luego de conocerse la intención de la empresa finlandesa Botnia, de instalar otra planta de celulosa en la localidad uruguaya de Fray Bentos, los Cancilleres “de ambos países firmaron un acuerdo bilateral, poniendo fin a la controversia por la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos” según reza la Memoria Anual del Estado de la Nación Argentina, de ese año. El 15 de mayo de 2004, ambas delegaciones, en el seno de la CARU, pactan la ejecución del acuerdo que se plasmaría en la aprobación del “Plan de Monitoreo del Río Uruguay en las Áreas de Plantas Celulósicas”, el 12 de octubre de 2004. El 15 de febrero de 2005, a pocos días de cambio de mando, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) concede la Autorización Ambiental Previa (AAP) a la empresa Botnia.

4.1. Variables que influyeron en la toma de decisiones del gobierno del Frente Amplio

La visión del sistema internacional y las oportunidades que plantea (Tomassini), el grado de apoyo, oposición o indiferencia de los actores en política interna (Hermann) y la estrategia de desarrollo (V. Klaveren) son las variables más relevantes para explicar el apoyo del gobierno a los emprendimientos celulósicos. La inversión prometida por las empresas, alrededor de U\$S 1200 del Proyecto Orión (Botnia) y U\$S 660 del proyecto M’bopicua (ENCE) son las más importantes en la historia del país. Si bien en

la etapa de producción, estos proyectos son capital-intensivos (Ver: Pérez Arrarte, Carlos 2006) utilizando poca mano de obra directa, el gobierno consideró positiva la inversión en términos de fuentes laborales indirectas relacionadas al transporte y la logística. Además, en la etapa de construcción, estos emprendimientos requirieron mucha mano de obra, lo que supuso la dinamización de la industria de la construcción, en una zona del país castigada por el desempleo. Por otro lado, si bien se propusieron cambios en materia de incentivos, el desarrollo de la política forestal impulsada por los gobiernos del Partido Nacional y Colorado, no fue modificada en sus cimientos por el Frente Amplio, resultando una estrategia de desarrollo con apoyo de todo el sistema político. También es necesario referirse, al proceso de moderación programática (Garcé y Yaffé, 2004) que el Frente Amplio ha iniciado, a partir de mediados de la década de los 90' que explica en parte este apoyo a los emprendimientos celulósicos. Finalmente, y aunque es difícil identificar cual es la magnitud del problema, es importante señalar que tanto a nivel social como de algunos sectores políticos uruguayos existe una marcada desconfianza hacia el sistema político argentino, presumiblemente debido a la debilidad de sus instituciones. Este hecho puede haber jugado un rol importante a la hora de la toma de decisiones en materia de política exterior, tanto del gobierno de Jorge Batlle como de Tabaré Vázquez.

4.2. El proceso de toma de decisiones: Actores

El gobierno del Frente Amplio, a pocos meses de haber iniciado su mandato, tuvo que gestionar un conflicto en el cual se presentan múltiples actores, con variados intereses, muchas veces confrontados.

En este conflicto participaron diferentes niveles del gobierno argentino, tanto el Poder Ejecutivo (Cancillería, Secretaría de Medio Ambiente, Presidencia, Jefatura de Gabinete) como la Gobernación de Entre Ríos y la Municipalidad de Gualaguaychú.

A nivel social la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú es la más visible. Creada el 30 de abril de 2005, por ambientalistas, comerciantes, productores rurales y organizaciones sociales de la ciudad entrerriana de Gualaguaychú, es el grupo que ha tenido la postura más severa contra la instalación de las plantas. Este grupo, inicialmente expresa su descontento con los emprendimientos, organizando marchas multitudinarias hacia el puente Gral. San Martín y proponiendo medidas de fuerza como

la detención de camiones con materiales para la construcción de la empresa Botnia. En enero de 2006, los ambientalistas comienzan a cortar la ruta de acceso al puente Gral. San Martín, de manera intermitente. A partir del 20 de noviembre de 2006, comienza un corte por tiempo indeterminado el cual sólo se interrumpirá el 19 de junio de 2010, por 60 días, ante las presiones del gobierno y de la justicia argentina.

La Asamblea Ambiental de Gualeguaychú, recibió apoyos de ambientalistas de Colón y Concordia ciudades limítrofes con Uruguay, así como del sindicato de la televisión argentina y de la central sindical afín al gobierno argentino, Central General de Trabajadores. Sin embargo, en Argentina también aparecieron algunas voces favorables a los emprendimientos de productores forestales de las provincias de Corrientes, Misiones (provincias que tienen fábricas celulósico-papeleras) y Entre Ríos, así como también, de los gobernadores de las provincias de Santa Fe, Corrientes y Misiones.

En ambos países, se iniciaron procesos judiciales para detener la construcción de las plantas. En Argentina, el Gobernador Jorge Busti, presentó denuncia penal por contaminación en grado de tentativa, el 19 de enero de 2006, contra los directivos de Botnia y ENCE. En Uruguay, el fiscal Enrique Viana, inicia una demanda contra el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente por haber autorizado los emprendimientos en setiembre de 2005.

En Uruguay, a nivel gubernamental, dentro del Poder Ejecutivo tuvieron un rol preponderante la Presidencia, la Cancillería, la Secretaría de Presidencia y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, aunque muchos otros ministerios participaron en distintas instancias del conflicto. Debido al lugar de radicación de los emprendimientos celulósicos, en el ámbito departamental, la intendencia Municipal de Río Negro fue la más activa. A nivel social, varios grupos de ambientalistas uruguayos mantuvieron una actitud crítica hacia los emprendimientos, entre ellos se destaca el Grupo Guazubirá, el Movimiento por la Vida, el Trabajo y un Desarrollo Sustentable (MOTVIDES) y la Red de ONGs. ambientalistas del Uruguay. Mientras que las cámaras empresariales, especialmente la de la construcción apoyaron la instalación de las plantas, el movimiento sindical rechaza, en setiembre de 2003, las condiciones en las que se presentan dichos proyectos y mantiene ciertos reparos con respecto al rápido apoyo del gobierno del Frente Amplio a los emprendimientos, al inicio del período de gobierno. Las opiniones se mantienen divididas, al rechazarse una moción en el Congreso, realizado en octubre de 2006, por pocos votos que expresaba una posición contraria a las plantas de celulosa y al monocultivo forestal.

Posteriormente, al iniciarse los cortes de ruta, el PIT-CNT se alinea con el gobierno uruguayo y se reúne con las centrales sindicales argentinas buscando destrabar el conflicto.

Otros actores que han jugado un papel importante son los partidos políticos. La oposición representada por el Partido Nacional, el Partido Independiente y el Partido Colorado aunque se opuso a algunas iniciativas específicas del gobierno para solucionar el conflicto, ha apoyado continuamente a los emprendimientos y en líneas generales ha sustentado la labor del gobierno. En el partido gobernante, la mayoría de los sectores políticos del Frente Amplio, apoya la instalación de las plantas de celulosa, así como también, todo el elenco gubernamental. Sin embargo, algunos sectores minoritarios se opusieron fervientemente a los emprendimientos celulósicos, entre ellos el 26 de Marzo (escindido del Frente Amplio el 29 de marzo de 2008) y la Corriente de Izquierda (cuyo principal dirigente Helios Sartou pasó a integrar Asamblea Popular en octubre de 2008). Profesionales, empresas consultoras y académicos pertenecientes a distintos ámbitos en los dos países, han aportado informes técnicos que se han transformado en elementos para el debate. Entre ellos, docentes de la Universidad Nacional de Misiones, catedráticos de la Facultad Ciencias Exactas de la Universidad de La Plata (Argentina), académicos de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), el presidente del Instituto Nacional de Tecnología e Industria de la República Argentina (INTI), el director de la Fundación Argentina para la Ecología Científica, la directora del Instituto de Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Argentina, la Academia Nacional de Ingeniería de la Argentina y numerosos catedráticos consideran que las plantas uruguayas no superan los estándares nacionales ni internacionales de contaminación. Al mismo tiempo, académicos pertenecientes a la Universidad de la Plata (Argentina) y a la Facultad de Ciencias de la UdelaR (Uruguay) han elaborado informes críticos sobre el impacto de estos emprendimientos en la región.

A nivel internacional los informes de las consultoras EcoMetrix, Fenix, Procesi y Hatfield posibilitaron la aprobación del préstamo del Banco Mundial a Botnia. La organización no gubernamental ambientalista, Green Cross, en agosto de 2009, difunde un informe señalando que no se ha podido comprobar indicios de contaminación en la zona por las actividades desarrolladas por Botnia.

La organización no gubernamental ambientalista, Greenpeace, se manifiesta en reiteradas oportunidades haciendo demostraciones de fuerza y de impacto mediático, denunciando el posible impacto ambiental de los emprendimientos. Esta organización,

con el devenir de los acontecimientos, criticó tanto la postura del gobierno argentino de iniciar un juicio contra Uruguay en la Corte Internacional de Justicia, así como también, la metodología del corte de rutas, llevada a cabo por los assembleístas de Gualeguaychú como medida de protesta.

En el centro del conflicto se encuentran las empresas de celulosa ENCE, de capitales españoles y la finlandesa Botnia. Estas empresas no actuaron de la misma forma durante el conflicto, mientras que ENCE se mostró siempre muy preocupada por la agudización del mismo y fue permeable a la postura del gobierno argentino, la empresa Botnia en todo momento estuvo decidida a continuar la instalación de su planta si contaba con el apoyo explícito del gobierno uruguayo. Cuando los gobiernos de ambos países le solicitaron detener el emprendimiento para solucionar el diferendo, se mostró renuente y surgieron rumores sobre el retiro de la inversión de Uruguay. La empresa española ENCE, luego de varias vacilaciones y anuncios de relocalización del emprendimiento el 17 de mayo de 2009, acosada por la crisis económica internacional, cierra un acuerdo con las empresas Stora Enso (sueco-finlandesa) y Arauco y Constitución (chilena) por el cual les vende a estas últimas la amplia mayoría de las tierras forestales y todo su proyecto industrial en Uruguay⁵⁸.

El ámbito donde se dirimió el diferendo entre los dos gobiernos fue el elegido por Argentina, la Corte Internacional de Justicia de la Haya. No obstante, ambos países plantearon el tema en varios organismos e instancias internacionales. Argentina intentó detener la financiación de las empresas por parte de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial. Uruguay por su parte, llevó el tema a los tribunales del MERCOSUR e intentó que se tratara en los organismos políticos del bloque. Posición que Argentina rechazó, por entender que se trataba de un conflicto de carácter bilateral. Otro de los foros en los cuales Uruguay planteó la controversia, fue la Organización de Estados Americanos. Uruguay pidió los buenos oficios del secretario general, José Miguel Insulza, quien no intervino por la negativa de Argentina a solicitar formalmente su participación.

A nivel bilateral ambos países buscaron el apoyo del resto de los miembros del MERCOSUR. Argentina logra el apoyo implícito del gobierno de Brasil, al decidir mantenerse al margen del diferendo. Así como también, el de Venezuela quien adopta similar posición. Uruguay por su parte recibe el apoyo explícito de Paraguay. El 4 de

⁵⁸ Diario El País 21/05/2009.

noviembre de 2006, el presidente argentino, solicita la mediación del rey Juan Carlos de España para la solución del conflicto. El rey acepta el rol de “facilitador” y designa al embajador español Juan Antonio Yáñez-Barnuevo para la tarea, la cual luego de un año de negociaciones fracasó. El gobierno de Finlandia si bien se mantuvo al margen del conflicto mediático defendió en todo momento la inversión de la empresa y la tecnología empleada por la misma.

La Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), fue el ámbito donde Argentina planteó el diferendo en primera instancia y la encargada de hacer el monitoreo conjunto, luego del fallo de la Corte Internacional de la Haya.

Finalmente, la prensa escrita en ambos márgenes del río Uruguay fue permeable a la posición de ambos gobiernos (ver: Landau, Esteban:2006).

4.2.1. La posición del Frente Amplio

En el Frente Amplio coexisten distintas visiones sobre la política forestal iniciada en la década de 1960 a impulsos de la CEPAL y modificada a partir de la Ley 15.939 de 1987, la cual establece incentivos crediticios y tributarios a la forestación. En el documento Respaldo para la Discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010, el Frente Amplio se compromete a desarrollar “Una Política Nacional, Regional y Departamental de Suelos Productivos que incluyen una revisión del Plan Forestal desde la óptica productiva y del recurso suelo, de la ordenación territorial y ambiental (...)”.

Con respecto a la política forestal, al llegar al gobierno el Frente Amplio “suprimió varios de los beneficios, y los estímulos se reorientaron hacia la integración de la forestación con la ganadería (silvopastoreo) y la producción de maderas de calidad” (Alvarado, Raquel 10/2009:86).

Sin embargo, con relación a la instalación de las plantas de celulosa, ninguno de los documentos programáticos del Frente Amplio hace referencia expresa al tema. El Frente Amplio, votó en bloque en contra del Tratado de Protección de Inversiones, con Finlandia, considerado imprescindible para la radicación de la planta de Botnia, debido a que no compartían el contenido de los artículos 5, 6 y 9 que refieren al régimen de solución de controversias, compensación por pérdidas y expropiación. No obstante, pocos días después del acto eleccionario, se reúnen representantes de Botnia con

técnicos del Frente Amplio y con el futuro secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández, el cual les reitera el respaldo -manifestado en contactos previos- del gobierno electo para la construcción de la planta de celulosa. Anteriormente, Danilo Astori, el 19 de octubre de 2004, había señalado que los uruguayos tienen que superar el rechazo a la inversión extranjera, aludiendo a la inversión proyectada por la empresa Botnia⁵⁹. Los conceptos emergentes en el debate de inversión extranjera, empresas multinacionales, extranjerización de la tierra e industrias contaminantes implican un *mix* que en algunos sectores de la izquierda uruguaya provoca un profundo rechazo.

4.2.2. La posición del gobierno argentino

En Argentina, el diferendo comenzó siendo de carácter local, de la comunidad de Gualeguaychú, para luego ampliarse al ámbito provincial y nacional al recibir el apoyo explícito del gobernador de la Provincia de Entre Ríos, Jorge Busti y del presidente argentino, Néstor Kirchner. Los Asambleístas de Gualeguaychú, desde un primer momento, secundados posteriormente por las autoridades de la provincia mantienen un único reclamo: que se retiren los emprendimientos celulósicos de Fray Bentos.

Sin embargo, la retórica del Poder Ejecutivo argentino, no fue la misma que la de los asambleístas de Gualeguaychú. En un primer momento, el gobierno argentino exigió a Uruguay información sobre los emprendimientos, instancia que se concreta el 5 de mayo de 2005, en Buenos Aires, cuando ambos presidentes acordaron formar una Comisión Mixta que en el plazo de 180 días se expida sobre la instalación de las plantas. La Comisión Técnica, fracasó al retirarse los representantes uruguayos, en protesta por el pedido de Argentina, de suspensión de los créditos a las empresas en el Banco Mundial. Posteriormente, el gobierno argentino, solicitó la detención de las obras, para que una comisión técnica evalúe el impacto de las plantas. El 11 de marzo de 2006, los presidentes Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner, en Santiago de Chile, anunciaron un acuerdo de suspender por 90 días las obras y el levantamiento del bloqueo. Botnia detuvo las obras solamente por 10 días, volvieron los cortes de ruta, el acuerdo fracasó. Argentina, en las instancias de diálogo promovidas por España solicitó la relocalización de los emprendimientos y finalmente luego del fallo de la Corte

⁵⁹ La República 19/10/2004

Internacional de Justicia, aceptó la propuesta promovida desde un primer momento por Uruguay, de monitoreo conjunto de los emprendimientos.

4.3. Estructura decisoria del gobierno uruguayo

Tal como se señaló anteriormente a nivel gubernamental, en el Poder Ejecutivo el presidente de la República, el Ministerio de Relaciones exteriores y el canciller, el secretario de presidencia, el ministro de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la directora Nacional de Medio Ambiente tuvieron un rol importante en la gestión del conflicto con Argentina. Sin embargo, las decisiones trascendentales en torno al conflicto estuvieron en manos del Presidente y del Secretario de Presidencia. El principal negociador en el conflicto fue el secretario de presidencia, Gonzalo Fernández, quien fue la primera autoridad gubernamental en recibir a un jerarca argentino por el tema de las plantas de celulosa. En los momentos de mayor tensión diplomática con el vecino país, siempre mantuvo un canal de comunicación con el jefe de gabinete argentino, Alberto Fernández. Ambos allanaron el camino para el encuentro entre el presidente Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner, en Santiago de Chile, el 11 de marzo de 2006, en la cual llegan a un acuerdo de suspender por 90 días las obras y el levantamiento del bloqueo como punto de partida para el inicio de negociaciones que diriman el conflicto. Esas negociaciones culminarían con la elaboración del Acuerdo de Anchorena, frustrado ante la negativa de la empresa Botnia de aceptar los términos del acuerdo que implicaba la paralización de las obras por 45 días. Cuando se inicia la mediación española, aún como secretario de presidencia, participa de las negociaciones con Argentina. Las otras dos figuras que tienen un papel importante en el conflicto son el canciller, Reinaldo Gargano y el director general de Secretaría de la Cancillería, José Luis Cancela. El Canciller, se vió en ciertos momentos apartado de la toma de decisiones en el conflicto, aunque este no es un tema en el cual hubieran grandes diferencias con la postura del presidente, Tabaré Vázquez. El embajador José Luis Cancela, participó activamente en muchas de las instancias del conflicto. Por otro lado, el ministro de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Mariano Arana y la directora de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, Alicia Torres por pertenecer al organismo encargado del control de las plantas participaron activamente en el conflicto.

Finalmente, las decisiones trascendentales con respecto al conflicto como por ejemplo la autorización para que la empresa Botnia comenzara la fase de operaciones y el cierre de los puentes internacionales para impedir el ingreso de los ambientalistas argentinos a Uruguay las tomó directamente el presidente, Tabaré Vázquez.

4.4. Conclusiones

El tema de la instalación de las plantas de celulosa es un asunto de carácter netamente “interméstico“, pues este tipo de decisiones de política doméstica pueden tener efectos adversos en el ámbito externo. Tal como el fallo de la Corte Internacional de Justicia sostiene, Uruguay incumplió con los mecanismos procesales que impone el Estatuto del Río Uruguay. Este punto no es menor, pues muestra la desconfianza manifestada por las acciones del gobierno del Partido Colorado y del Frente Amplio en las instituciones que regulan la relación con Argentina, Estado socio del MERCOSUR. Argentina, por otra parte no parece haberse interesado por los efectos ambientales de las plantas de celulosa hasta que las protestas de los ambientalistas de Gualeguaychú, se hicieron visibles mediante el corte de rutas y las movilizaciones. A partir de ese momento, tanto el gobierno argentino como el de la Provincia de Entre Ríos procuraron capitalizar el conflicto poniéndose al frente del reclamo ambiental. Resultando que la política exterior de ese país quedara presa ante las posturas de los ambientalistas. Elementos presentes en el estilo de conducción del presidente argentino, Néstor Kirchner, definido por el analista político Rosendo Fraga⁶⁰ como confrontativo y agresivo en materia de relaciones internacionales parecen haber conspirado contra la resolución del conflicto.

El gobierno uruguayo definió la instalación de las plantas de celulosa y la política forestal como política de estado. Este apoyo no era fácil de advertir claramente previo a las elecciones nacionales de 2004. Lo que puede haber llevado al gobierno argentino a hacer una evaluación equivocada sobre el apoyo que daría el gobierno uruguayo a las empresas de celulosa. El conflicto se transformó en una cuestión nacional en ambos países, hecho que implicó que la cuestión ambiental pasara a un segundo nivel. Se exacerbaron los nacionalismos en ambas márgenes del río Uruguay y la mayor parte de la prensa de ambos países se plegó a la visión de sus respectivos gobiernos. Sin

⁶⁰ <http://www.asteriscos.tv/opinion-85.html>

embargo, surgieron algunas voces discrepantes como la del Fiscal Viana en Uruguay, de algunos periodistas, académicos, profesionales y organizaciones ambientales argentinos y uruguayos que intentaron reformular sin éxito los términos del debate, poniendo el foco en la discusión del tema ambiental, y en los beneficios y externalidades que representan las plantas de celulosa para nuestro país. El conflicto implicó la profundización de la crisis del MERCOSUR. El fallo del tribunal arbitral “ad hoc” que condenó los cortes de rutas, como atentatorios a la libre circulación de personas, bienes y mercaderías no fue cumplido por Argentina. Brasil, el principal socio del bloque, se mantuvo al margen de la controversia, lo que significó un apoyo implícito a Argentina en el conflicto. Uruguay planteó la controversia en reiteradas ocasiones ante los órganos políticos del bloque, sin encontrar una solución. El gobierno uruguayo, ante la inoperancia del bloque para solucionar el problema de las plantas de celulosa, asunto que se agregaba a otros temas conflictivos entre los socios, buscó un reposicionamiento de su inserción internacional. Para ello, inició un acercamiento con los EEUU intentando mejorar el intercambio comercial entre ambos países. Dentro del bloque solicitó la dispensa de los demás socios para concretar acuerdos comerciales con terceros países.

5. CONFRONTACIÓN CON LA HIPÓTESIS

La hipótesis de trabajo presentada, es que la implementación de la política exterior, dirigida por el gobierno del Frente Amplio, significó un cambio de programa con respecto a la formulación de la política diseñada previamente por el partido gobernante. Posteriormente, siguiendo a Charles Hermann se definió el cambio de programa como el cambio que atañe a los instrumentos que llevan a cabo una política, o en el grado de compromiso del gobierno con una política asumida previamente, pero que implica la búsqueda de los mismos objetivos o la solución de los mismos problemas.

En primer término, es importante señalar que del análisis de un tema específico de política exterior, no se pueden sacar conclusiones determinantes sobre el derrotero de toda la política externa llevada a cabo por el gobierno del Frente Amplio. Sin embargo, este ejercicio puede servir de insumo para posteriores aproximaciones al tema desde esta perspectiva de análisis.

La instalación de las plantas de celulosa no fue un tema ampliamente discutido en los momentos previos a la elección presidencial. En el programa del Frente Amplio no se menciona el tema y no fue discutido en la campaña electoral. Sin embargo, el gobierno del Frente Amplio apoyó rápidamente estos emprendimientos. La oposición del gobierno argentino a la instalación de las plantas de celulosa, unida a la falta de resolución de muchos temas conflictivos tanto con Argentina como con Brasil significaron cierto desencanto de parte del gobierno uruguayo con el proceso de integración regional MERCOSUR, quién llevó la protesta a los órganos judiciales y políticos del bloque sin recibir una respuesta satisfactoria a sus planteos. El acercamiento a los EEUU y la búsqueda de flexibilización en el bloque para la firma de acuerdos comerciales con terceros países significaron un cambio de programa con respecto a la estrategia declarada de priorización del relacionamiento con los socios del MERCOSUR. Si bien no se abandonaron los objetivos iniciales se asumió una actitud crítica con respecto al proceso de integración.

El ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, expresó claramente este cambio al señalar que las posturas de Brasil y Argentina en el conflicto por las pasteras “es lo que ha llevado a los países pequeños a buscar mejorar su inserción fuera de la región”⁶¹.

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL SEGUNDO GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO. INTERROGANTES HACIA EL FUTURO.

Luego de la asunción de José Mujica a la Presidencia de la República, se produjeron cambios significativos en el relacionamiento con Argentina. El 14 de enero de 2010, el presidente electo de Uruguay, José Mujica, y la presidente argentina, Cristina Fernández, acuerdan formar una comisión para tratar los conflictos binacionales a partir de marzo. Luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, del 20 de abril de 2010, se produjeron una serie de encuentros entre distintas autoridades de ambos países, para superar el conflicto y sentar las bases de una política de “nueva vecindad” en la relación bilateral. En este contexto, se inscribe la decisión del gobierno uruguayo de no hacer objeciones a la candidatura del ex presidente argentino, Néstor Kirchner, para la Secretaría General de la Unión de Naciones Sudamericanas

⁶¹ Diario El País 25/05/2006.

(UNASUR). Así como también, el tratamiento de 27 temas bilaterales que habían quedado rezagados por el diferendo entre los dos países, relacionados con la producción y el comercio, el sector agropecuario y la pesca, las agendas de las Comisiones Binacionales del Río Uruguay, del Río de la Plata y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, la integración fronteriza, la salud y la defensa⁶².

En la Cumbre Presidencial del MERCOSUR realizada en Argentina, el 2 y 3 de agosto de 2010, se llegó a importantes avances en materia de integración regional con la aprobación del Código Aduanero Común, la eliminación de la doble tributación del Arancel Externo, la financiación de varios proyectos productivos y de infraestructura, con recursos del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y el acuerdo comercial con Egipto⁶³.

Sin embargo, para no volver a repetir los errores cometidos en el período de gobierno anterior, es necesario hacer un estudio minucioso de las principales áreas de relacionamiento externo. Por otra parte, es preciso hacer una evaluación de las políticas llevadas a cabo a nivel ministerial por el Frente Amplio para la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores y la profesionalización de sus cuadros.

El conflicto con Argentina puso en el centro del debate público el problema de la inserción internacional del país y nuestra pertenencia al bloque regional, tema al que se hizo referencia en estas páginas. Sin embargo, hay ciertas interrogantes que es necesario seguir examinando. En tal sentido, es necesario seguir profundizando en el curso que ha adoptado la política exterior en los últimos años. En primer lugar, ¿cómo son definidos los imperativos del desarrollo? Ligado a lo anterior, ¿cuánto condicionan los imperativos del desarrollo a la implementación de la política exterior? ¿Cuál es la estrategia de inserción internacional? ¿Cuáles son las alternativas que vislumbran las élites políticas y sociales con respecto a la inserción internacional? ¿Qué lugar ocupa la política exterior en los programas de gobierno de cada partido? ¿Cuál es el grado de consenso interno con respecto a la política exterior? ¿Cuál es la posición de los principales partidos de la oposición con respecto a la política exterior? ¿Cómo influye el

⁶² Declaración Conjunta de los Presidentes de la República Oriental del Uruguay, Don José Mujica Cordano y de la República Argentina, Doña Cristina Fernández de Kirchner. San Juan de Anchorena, Uruguay, 2 de junio de 2010

⁶³ Principales resultados de la XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR San Juan, 2 y 3 de agosto de 2010.

proceso político interno en la elaboración e implementación de la política exterior? ¿Cómo es el proceso de toma de decisiones que lleva a la implementación de la agenda internacional? ¿Qué rol cumple la cancillería? ¿Cómo influye el formato institucional en la toma de decisiones? ¿Se puede establecer un rango de prioridades estratégicas? ¿Esas prioridades son convergentes o disímiles con respecto a los países socios del MERCOSUR? Por otro lado, suponiendo que en los avances y retrocesos del proceso de integración se pueden encontrar algunas respuestas del accionar externo de Uruguay cabría preguntarse por la marcha del proceso integracionista. En efecto, ¿cuáles han sido los beneficios económicos derivados de la integración regional? ¿Cuál es la relación de los países grandes con respecto a los países chicos? ¿Cuáles son los temas en que están de acuerdo todos los países del bloque regional? ¿La inclusión de nuevos actores dinamiza la integración o la frena? ¿Qué rol cumplen las instituciones supranacionales? ¿Se respetan las decisiones de las mismas? ¿Cómo se han dirimido las problemáticas que se han presentado en el bloque? ¿Cuál ha sido la respuesta institucional a los mismos? Por último, no es posible dejar de lado el relacionamiento con estados extra región, especialmente con EEUU y la Unión Europea. ¿Qué resultados ha tenido la negociación a nivel bilateral llevada a cabo con terceros Estados? ¿Cuáles son las perspectivas de acuerdos con otros bloques tanto a nivel individual como multilateral?

ANEXO 1. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

- Este trabajo se realizó en base a una revisión exhaustiva de los artículos publicados referidos a la política exterior del país, de la publicación digital de los diarios La República y El País en el período marzo 2005-marzo 2010.
- La información se sistematizó utilizando el programa MAXQDA, para ello se etiquetaron párrafos y artículos completos en base a la creación de un sistema de códigos por actor y tema de política exterior.
- Cuando fue necesario, se consultó otras fuentes de información, particularmente los Diarios La Nación, Clarín, Perfil y Página12 de Argentina y El Observador y Voces del Frente en Uruguay, así como también Radio El Espectador.
- Se utilizó la base de datos del Instituto Uruguay XXI con respecto al destino de las exportaciones y al origen de las importaciones uruguayas.
- Finalmente, se relevó un conjunto de Documentos relacionados con la política exterior del país.

ANEXO 2.

CRONOLOGÍA DEL DIFERENDO ENTRE URUGUAY Y ARGENTINA POR LA INSTALACIÓN DE PLANTAS DE CELULOSA EN LA LOCALIDAD URUGUAYA DE FRAY BENTOS.

Fuente: Artículos publicados en los Diarios El País, La República, Perfil, Clarín, La Nación y radio El Espectador.

22 de julio de 2002. ENCE comunica a la DINAMA el proyecto de instalación de una planta de celulosa.

9 de octubre de 2003. El Ministerio de Medio Ambiente (MVOTMA) concede a ENCE la Autorización Ambiental Previa (AAP).

17 de octubre de 2003. La delegación argentina en la Comisión Administrativa del río Uruguay (CARU), cuestiona la autorización concedida por el gobierno uruguayo a ENCE para la construcción de su planta en Fray Bentos.

30 de octubre de 2003. Botnia comunica a la DINAMA el proyecto de instalación de una planta celulósica en Fray Bentos.

2 de marzo de 2004. Reunión de los Cancilleres en la cual “ambos países firmaron un acuerdo bilateral, poniendo fin a la controversia por la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos” Memoria Anual del Estado de la Nación Argentina 2004.

15 de mayo de 2004. En la CARU, ambas delegaciones acordaron la realización de un Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay (Acta Extraordinaria. CARU, 15/05/04).

19 de octubre de 2004. El Cr. Danilo Astori, quien sería el futuro ministro de Economía aludiendo a la empresa Botnia, señala que los uruguayos tienen que superar el rechazo a la inversión extranjera.

4 de noviembre de 2004. El Frente Amplio respalda la instalación de la planta de Botnia, en reunión de representantes de la empresa con Gonzalo Fernández y técnicos del partido. (Radio El Espectador 5.11.04)

12 de Noviembre de 2004. Se aprueba en la CARU el Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental en el Río Uruguay en Áreas de Plantas Celulósicas (PROCEL).

Diciembre de 2004. El fiscal Enrique Viana, solicita a la justicia que se detengan las obras de M'botpicua (ENCE).

15 de febrero de 2005. El MVOTMA concede la AAP a la empresa Botnia.

29 de Marzo de 2005. El gobernador de entre Ríos, Jorge Busti y el vicegobernador, Pedro Guillermo Gustavino se reúnen en Montevideo con Gonzalo Fernández, ante la negativa de Tabaré Vázquez a recibirlos.

30 de abril de 2005. Se crea la Asamblea Ambiental de Gualguaychú, quien convoca a unas 40 mil personas y ocupan el puente internacional Gral. San Martín.

5 de mayo de 2005. En Buenos Aires, ambos presidentes acuerdan formar una Comisión Mixta que en el plazo de 180 días se expida sobre la instalación de las plantas.

13 de junio de 2005. El gobierno uruguayo autoriza la construcción del puerto de Botnia.

26 de Junio de 2005. El gobierno argentino envía una carta a la Corporación Financiera Internacional (CFI) y a la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (AMGI) del Banco Mundial presionando para que el organismo no otorgue los créditos solicitados por las empresas para su instalación. Uruguay suspende la reunión de la Comisión técnica binacional.

13 de Julio de 2005. Reunión de ambos cancilleres. Comunicado conjunto. Activación de la Comisión Técnica Binacional.

Setiembre de 2005. El fiscal en lo civil, Enrique Viana, presenta una demanda contra el MVOTMA por haber autorizado la instalación de las plantas de celulosa.

30 de octubre de 2005. El embajador uruguayo en Argentina y el embajador argentino en Uruguay son llamados a consulta por ambas cancillerías, a raíz de declaraciones del Gobernador de Entre Ríos acusando al gobierno uruguayo de haber recibido "incentivos" para promover la instalación de las plantas de celulosa.

Noviembre de 2005. Uruguay y Argentina solicitan al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, su apoyo para establecer formas de control y monitoreo sobre las plantas de celulosa.

17 de noviembre de 2005. Argentina envía nota diplomática a Uruguay indicando que este último país ha violado el Estatuto del Río Uruguay.

9 de diciembre de 2005. El presidente Tabaré Vázquez, anuncia que Uruguay ofreció al gobierno argentino realizar un seguimiento conjunto, entre técnicos de ambas naciones, para evaluar el impacto de las plantas de celulosa.

13 de diciembre de 2005. El presidente argentino, Néstor Kirchner, dijo que la oposición de su país a los emprendimientos celulósicos es "una causa nacional".

18 de diciembre de 2005. Manifestación multitudinaria en la cabecera del puente Gral. San Martín organizada por la Asamblea de Gualeguaychú.

19 de diciembre de 2005. La Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial emite un adelanto de informe sosteniendo que los emprendimientos celulósicos no causarán un daño ambiental significativo.

23 de diciembre de 2005. Primer corte del puente San Martín por integrantes de la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú.

5 de enero de 2006. El ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, anuncia que han habido conversaciones informales con el gobierno de EEUU para negociar un TLC.

16 de enero de 2006. El gobierno uruguayo, acepta la formación de una comisión consultiva con representantes técnico-políticos de todos los partidos y la reunión periódica de todos los líderes partidarios propuesta por el Partido Nacional por el tema de las plantas de celulosa.

19 de enero de 2006. El gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, presenta una denuncia penal "por contaminación en grado de tentativa" contra los directivos de Botnia y Ence en el Juzgado Federal de Concepción del Uruguay.

25 de enero de 2006. Luego de reunirse con el presidente, Nestor Kirchner y el jefe de gabinete, Alberto Fernández, el gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, anuncia que Argentina recurrirá a la Corte Internacional de Justicia de la Haya para dirimir el diferendo por las plantas de celulosa.

27 de enero de 2006. Los representantes del Grupo Técnico binacional de Alto Nivel (GTAN) no llegan a un acuerdo sobre el efecto de los emprendimientos celulósicos en el Río Uruguay.

27 de enero de 2006. Se produce el primer encuentro del secretario de presidencia, Gonzalo Fernández, con el jefe de gabinete argentino Alberto Fernández en la Casa Rosada.

30 de enero de 2006. El Grupo Técnico de Alto Nivel (Getan) luego del plazo de 180 días que se había fijado, culmina sus trabajos sin acuerdo. Se emiten dos informes contradictorios. El canciller uruguayo Reinaldo Gargano, afirma que el diálogo con Argentina está roto.

1 de febrero de 2006. La Corte Suprema de Justicia argentina, se declara incompetente ante la denuncia de contaminación efectuada por el gobierno de Entre Ríos.

13 de febrero de 2006. El gobierno uruguayo, envía una nota diplomática al gobierno argentino en su carácter de presidente pro t mpore del MERCOSUR, solicitándole el cese de los cortes de ruta en los puentes internacionales porque violan el art. 1 del Tratado de Asunción.

22 de febrero de 2006. El gobierno uruguayo, inicia el procedimiento previsto en el Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR, por los cortes de las vías de acceso a los puentes Gral. San Martín y Gral. Artigas.

22 de febrero de 2006. El presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, envía una carta al Secretario General de la OEA solicitándole sus “buenos oficios” para solucionar el diferendo con Argentina. Ante lo cual el gobierno Argentino a través de su representante en la OEA, sostiene que es un conflicto bilateral.

24 de febrero de 2006. El parlamento argentino, aprueba un proyecto de declaración apoyando al gobierno para recurrir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

1 de marzo de 2006. El presidente argentino, Néstor Kirchner, le pide al presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, que se detengan las obras hasta un máximo de 90 días para solucionar el conflicto.

9 de marzo de 2006. El canciller Reinaldo Gargano, envía una nota al canciller Jorge Taiana, en la que solicita al gobierno argentino que se levante el bloqueo en los puentes internacionales, buscando activar el mecanismo del Tribunal de Solución de Controversias previsto en los estatutos del MERCOSUR.

11 de marzo de 2006. Los presidentes, Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner, en Santiago de Chile, anuncian un acuerdo de suspensión de las obras por 90 días y el levantamiento del bloqueo. El acuerdo es el resultado de las gestiones entre el secretario de presidencia Gonzalo Fernández, con el jefe de gabinete argentino, Alberto Fernández.

13 de marzo de 2006. El canciller argentino, Jorge Taiana, envía una carta al Banco Mundial en la que solicita que no se otorguen los créditos solicitados por las empresas.

14 de marzo de 2006. Parlamentarios de la oposición piden la destitución del canciller, Reinaldo Gargano, por su alejamiento en las negociaciones con Argentina.

16 de marzo de 2006. El asesor de asuntos internacionales del presidente brasileño, Marco Aurelio García, luego de una reunión entre los presidentes de Uruguay y Brasil sostiene que Brasil entiende que el conflicto debe resolverse en el ámbito bilateral. En Fray Bentos se realiza una marcha en apoyo a las plantas de celulosa encabezada por el intendente Omar Lafluf que reúne a unas 10 mil personas.

21 de marzo de 2006. Los asambleístas de Guleguaych  levantan el corte del puente Gral. San Martín.

26 de marzo de 2006. La empresa Botnia anuncia la suspensión de las obras por un plazo máximo de 90 días. El 28 de marzo hace lo mismo ENCE.

31 de marzo de 2006. empresa Botnia anuncia que suspenderá las obras sólo por 10 días.

5 de abril de 2006. Asambleístas vuelven a cortar los accesos al puente Gral. San Martín.

8 de abril de 2006. La cancillería uruguaya envía una nota a su par Argentina en su carácter de presidente pro t mpore del MERCOSUR solicitando la convocatoria con carácter "urgente y extraordinaria" del Consejo del Mercado Común, del MERCOSUR para el 18 o 20 de abril.

8 de abril de 2006. La ministra de Economía argentina, Felisa Miceli, advierte al Banco Mundial por el impacto ambiental acumulado que provocarán las plantas de celulosa.

El presidente de Venezuela se alinea con Argentina y Brasil declarando que el conflicto debe ser resuelto en el ámbito bilateral, luego de una reunión entre los presidentes de Brasil, Argentina y Venezuela.

3 de mayo de 2006. El canciller uruguayo, Reinaldo Gargano, entrega a los miembros del Consejo Permanente de la OEA los análisis de impacto ambiental y autorizaciones de los emprendimientos celulósicos. El representante permanente argentino ante la OEA afirma que Uruguay incumplió el Estatuto del Río Uruguay.

El presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, se reúne con el presidente del Banco Mundial Paul Wolfowitz para explicar la posición uruguaya en torno al diferendo.

27 de abril de 2006. El comisario de Comercio de la Unión Europea, Peter Mandelson, solicita por carta al presidente del Banco Mundial, Paul Wolfowitz, no posponer por más tiempo la decisión de conceder un crédito a Botnia.

30 de abril de 2006. Manifestación multitudinaria sobre el puente Gral. San Martín organizada por la Asamblea Ambiental de Gualaguaychú.

4 de mayo de 2006. Argentina presenta una demanda contra Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por la violación del Estatuto del Río Uruguay.

El Ministro Reinaldo Gargano entrega a los miembros del Consejo Permanente de la OEA los análisis de de impacto ambiental y autorizaciones de los emprendimientos celulósicos. El representante permanente argentino ante la OEA afirma que Uruguay incumplió el Estatuto del Río Uruguay.

5 de mayo de 2006. El presidente argentino en un acto multitudinario realizado en Gualaguaychú con la presencia de 19 gobernadores al anunciar la presentación de la demanda argentina ante la Corte de la Haya dijo que la lucha es "causa nacional".

11 de mayo de 2006. El presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, consigue el compromiso del comisario de comercio de la Unión Europea, Peter Mandelson, de interceder ante el Banco Mundial para que acelere los préstamos a las empresas de celulosa.

24 de mayo de 2006. El ministro de economía uruguayo, Danilo Astori, admite a la prensa que el conflicto con Argentina y las negociaciones bilaterales de los "grandes" del MERCOSUR es lo que ha llevado a Uruguay a buscar un acercamiento con EEUU a fin de encontrar nuevos aliados extra regionales.

29 de mayo de 2006. Autoridades y ex autoridades del Poder Ejecutivo uruguayo ante la presencia de representantes de todo el sistema político, en el Edificio Libertad, comunican las acciones tomadas y la posición uruguaya sobre el diferendo con Argentina por cadena nacional de radio y televisión.

8 de junio de 2006. Comienzan las primeras audiencias del juicio "Argentina contra Uruguay por fábricas de pasta de celulosa a instalarse en la ribera del río Uruguay" en la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Argentina solicita una medida cautelar de suspensión de las obras al tribunal.

16 de junio de 2006. El canciller uruguayo, Reinaldo Gargano, señala los perjuicios ocasionados por el corte de las vías de acceso a los puentes internacionales en el Consejo de Mercado Común del MERCOSUR.

27 de junio de 2006. El presidente argentino, Néstor Kirchner, nombró al frente de la secretaría de Medio Ambiente a Romina Picolotti, representante legal de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú.

13 de julio de 2006. La Corte Internacional de Justicia rechaza la aplicación de medidas cautelares que impliquen la suspensión de las obras solicitada por Argentina.

14 de julio de 2006. El jefe de gobierno argentino, Alberto Fernández, anuncia la profundización de la estrategia de "ahogo financiero" a los emprendimientos celulósicos, iniciando acciones ante la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, la agencia estatal Finvera, Nordea, Cylon, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación de España, el Banco BBVA, la Comisión de Valores de Estados Unidos y la Bolsa de Nueva York.

19 de julio de 2006. El canciller argentino, Jorge Taiana, envía una carta al presidente del Banco Mundial (BM), Paul Wolfowitz, solicitando la detención del financiamiento a las plantas de celulosa hasta que la Corte Internacional de Justicia dicte una sentencia.

21 de julio de 2006. El ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, con el apoyo de Paraguay solicita al Consejo del Mercado Común que se autorice a los socios menores negociar acuerdos comerciales bilaterales con otros países o grupos.

19 de julio de 2006. El presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, centra su discurso en la Reunión del Consejo de Mercado Común del MERCOSUR en el diferendo con Argentina.

6 de setiembre de 2006. El tribunal arbitral "ad-hoc" del MERCOSUR emite un laudo crítico de los cortes de ruta y de la posición del gobierno argentino al respecto.

21 de setiembre de 2006. El presidente de ENCE, Juan Luis Arregui, luego de una reunión con autoridades del Poder Ejecutivo uruguayo anuncia la "relocalización" de la proyectada planta de celulosa. Surgen versiones contradictorias sobre la instalación de la planta de celulosa.

12 de octubre de 2006. La Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, emite el informe final de la consultora canadiense EcoMetrix, quien evalúa que los emprendimientos usan "las mejores técnicas disponibles para el control de sus emisiones".

15 de octubre de 2006. El ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, admite que el dragado de los ríos Uruguay y de la Plata están enlentecidos por el tema de las plantas de celulosa.

24 de octubre de 2006. La Cancillería uruguayo solicita al presidente brasileño, Luiz Inácio "Lula" Da Silva, en su calidad de presidente pro t mpore del MERCOSUR, que incluya en el orden del día de la próxima reunión del Consejo del Mercado Común el análisis de los cortes de ruta.

4 de noviembre de 2006. El presidente argentino, solicita la mediación del rey Juan Carlos de España para la solución del conflicto. El rey acepta el rol de "facilitador" y designa al embajador español. Juan Antonio Y n ez-Barnuevo, para la tarea.

8 de noviembre de 2006. La secretaria de Medio Ambiente argentina, Romina Picolotti, inicia una serie de reuniones con directores del Banco Mundial solicitando la suspensión de las obras.

14 de noviembre de 2006. El ministro de Economía uruguayo, Danilo Astori, junto con el secretario de Presidencia, Gonzalo Fernández, inician una serie de contactos con autoridades del Banco Mundial para contrarrestar las gestiones de Argentina.

El enviado del Rey llega al Río de la Plata y se reúne con los cancilleres de ambas orillas.

20 de noviembre de 2006. Se inicia un nuevo corte por “tiempo indeterminado” de los accesos al puente Gral. San Martín. Se producen cortes intermitentes de los otros dos puentes internacionales que unen ambos países. La Cancillería uruguaya eleva una nueva nota de protesta por los cortes.

21 de noviembre de 2006. Las Juntas Directivas de la Corporación Financiera Internacional (CIF) y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) del Banco Mundial aprueban, el crédito de 170 millones de dólares y garantías de hasta 350 millones de dólares para la construcción de la planta de celulosa de Botnia.

22 de noviembre de 2006. El presidente argentino, Néstor Kirchner, en un acto realizado en la Casa Rosada, reafirma el carácter de “causa nacional” del conflicto, aclara que no reprimirá los cortes de rutas y acusa al presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, de “intransigente” por no aceptar la propuesta de relocalización de los emprendimientos.

24 de noviembre de 2006. La Cancillería argentina, envía una nota a su par uruguaya acusando al gobierno uruguayo de intentar desviar la atención del problema que inició la controversia.

26 de noviembre de 2006. El gobierno uruguayo, confirma que a mediados de ese mes desestimó el ofrecimiento de mediación de la organización internacional Green Cross. La mediación habría sido solicitada por el presidente argentino, Néstor Kirchner.

29 de noviembre de 2006. El gobierno uruguayo presenta a la Corte Internacional de Justicia de la Haya una solicitud de medida cautelar contra los cortes de ruta de los pasos fronterizos.

El gobierno uruguayo anuncia que el Ejército custodiará el perímetro de Botnia. Argentina envía una nota de protesta.

4 de diciembre de 2006. El embajador español, Juan Antonio Yáñez, inicia una nueva ronda de contactos de cuatro días con representantes de Argentina y Uruguay.

11 de diciembre de 2006. El presidente de ENCE, Juan Luis Arregui, se reúne con el secretario de presidencia, Gonzalo Fernández.

12 de diciembre de 2006. El presidente de ENCE, Juan Luis Arregui, junto al jefe de gabinete argentino, Alberto Fernández, anuncia su decisión de ubicar la planta de celulosa en Colonia.

14 de diciembre de 2006. Comienza una reunión extraordinaria del Consejo del Mercado Común solicitada por Uruguay, quien por medio de los ministros Reinaldo Gargano y Danilo Astori hace una crítica profunda del funcionamiento del bloque, acusando a Argentina por los cortes de ruta y a Brasil por carecer de voluntad de liderazgo.

16 de diciembre de 2006. El gobierno uruguayo retira la guardia perimetral del Ejército a la planta de Botnia a pedido de la empresa.

28 de diciembre de 2006. El gobierno argentino anuncia que no permitirá el corte de la terminal de Buquebus ante la decisión tomada por la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú.

18 de enero de 2007. El canciller uruguayo, Reinaldo Gargano, solicita en la Reunión del Consejo del Mercado Común que Argentina cumpla con el laudo del tribunal “Ad-Hoc” del MERCOSUR garantizando la libre circulación en las rutas.

23 de enero de 2007. La Corte Internacional de Justicia rechaza la solicitud uruguaya de medidas cautelares que implicaban el cese de los cortes de ruta.

29 a 1 de febrero de 2007. El enviado real se reúne con autoridades uruguayas y argentinas en Montevideo y Buenos Aires.

5 de febrero de 2007. 10 ambientalistas argentinos son expulsados de la plaza Independencia de Montevideo a golpes, insultos y empujones por 150 personas enfurecidas.

21 y 23 de febrero de 2007. El gobierno argentino responde a la sexta queja formal, enviada por el gobierno uruguayo el 16 de febrero, en cual se solicitaba el cese de los cortes. En la nota el gobierno argentino le recuerda al uruguayo que el diferendo se origina en la violación del Estatuto del Río Uruguay.

1 de marzo de 2007. El presidente argentino, Néstor Kirchner, en su Mensaje a la Nación realizado en el Congreso argentino acusa al gobierno uruguayo de no tener voluntad negociadora y de actuar según la teoría del derecho consumado.

8 de marzo de 2007. El parlamento de la Provincia de Entre Ríos, aprueba un proyecto de ley que prohíbe la venta de madera para Botnia y ENCE.

30 de marzo de 2007. La Cancillería uruguaya envía una nueva nota al gobierno argentino solicitándole que garantice la libre circulación.

16 de abril de 2007. El jefe de Gabinete argentino, Alberto Fernández, se reúne con assembleístas de Gualeguaychú y les pide que levanten el corte de rutas.

18, 19 y 20 de abril de 2007. Autoridades uruguayas y argentinas encabezadas por ambos cancilleres se reúnen en Madrid en el marco de la facilitación española. Se restablece el diálogo directo entre los dos gobiernos.

29 de abril de 2007. Aproximadamente 100 mil personas marchan hasta la cabecera del puente Gral. San Martín exigiendo el retiro de Botnia.

29 y 30 de mayo de 2007. Una delegación técnica encabezada por el director general de la Cancillería uruguaya, José Luis Cancela, se reúne en Nueva York con autoridades argentinas en el marco de la facilitación española.

7 de junio de 2007. El gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti, se compromete a subsidiar a la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú con un monto de 6600 dólares americanos mensuales.

9 de junio de 2007. El presidente argentino, Néstor Kirchner, en un acto público realizado en Tucumán reitera que el conflicto es “causa nacional”.

18 de junio de 2007. Uruguay presenta ante la Corte Internacional de Justicia la contra memoria en el juicio por la instalación de Botnia en Fray Bentos.

30 y 31 de julio de 2007. Una delegación técnica uruguaya encabezada por el director general de la Cancillería uruguaya, José Luis Cancela, se reúne nuevamente en Nueva York con autoridades argentinas en el marco de la facilitación española.

14 de agosto de 2007. El gobierno uruguayo envía una nota de protesta al gobierno argentino por amenazas de algunos miembros de la Asamblea de Gualeguaychú, calificadas de “terroristas” por el gobierno uruguayo.

16 y 17 de agosto de 2007. El gobierno argentino envía 2 notas de protesta al gobierno uruguayo, expresando preocupación por un accidente ocurrido en la planta de Botnia y reiterando su posición de que el proyecto industrial es ilícito.

27 de agosto de 2007. El secretario de Presidencia Gonzalo Fernández y el embajador de Uruguay en Argentina, Francisco Bustillo se reúnen con el jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y el canciller argentino Jorge Taiana en Anchorena. El gobierno argentino emite horas más tarde un comunicado expresando su desaprobación ante la inauguración de la terminal portuaria de Ontur en Nueva Palmira.

28 de agosto de 2007. El presidente uruguayo Tabaré Vázquez inaugura la terminal portuaria de Ontur en Nueva Palmira.

2 de setiembre de 2007. Los ambientalistas de Gualeguaychú cruzan el puente Gral. San Martín y protestan contra las papeleras en territorio uruguayo.

29 de setiembre de 2007. Reunión en Nueva York de los cancilleres de Uruguay, Argentina y España en el marco de los buenos oficios promovidos por el rey de España.

1 de noviembre de 2007. El gobierno uruguayo posterga hasta la culminación de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, la Autorización Ambiental de Operación (AAO) a Botnia a pedido del canciller español, Miguel Ángel Moratinos.

7 de noviembre de 2007. Reunión entre representantes técnicos de Uruguay y Argentina y el embajador español Antonio Yañez-Barnuevo en Santiago de Chile.

8 de noviembre de 2007. El gobierno uruguayo brinda la Autorización Ambiental de Operación (AAO) a Botnia y cierra el puente Gral. San Martín por tiempo indefinido para impedir que los ambientalistas argentinos se manifiesten en territorio uruguayo. Fracasa la mediación española.

9 de noviembre de 2007. Cancillería argentina envía una nota diplomática a su par uruguaya expresando su “más formal y enérgica protesta” ante la decisión uruguaya de autorizar el inicio de las actividades de Botnia.

20 de noviembre de 2007. Cancillería uruguaya responde a la nota argentina de protesta ante la autorización del comienzo de las actividades de Botnia.

23 de noviembre de 2007. El gobierno uruguayo ordena cerrar el puente Gral. José Gervasio Artigas para impedir el ingreso de ambientalistas argentinos al país.

25 de noviembre de 2007. El gobierno uruguayo ordena cerrar el puente internacional Salto Grande para impedir el ingreso de ambientalistas argentinos al país.

26 de noviembre de 2007. El gobierno uruguayo libera el paso por los puentes internacionales Salto Grande y Gral. José Gervasio Artigas.

10 de diciembre de 2007. El presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, asiste a la asunción de la presidente argentina Cristina Fernández quien en el discurso ante el Congreso reafirma la postura argentina de que el conflicto se inicia por la violación por parte de Uruguay del Estatuto del Río Uruguay.

23 de diciembre de 2007. El presidente uruguayo Tabaré Vázquez, libera el paso por el puente Gral. San Martín. El corte de ruta del lado argentino continúa.

14 de enero de 2008. Cancillería uruguaya envía nota verbal a Argentina reclamando el cumplimiento del fallo del tribunal del MERCOSUR que señala que los cortes son ilegales.

14 de febrero de 2008. La presidente argentina, Cristina Fernández, en una reunión en la Casa Rosada con representantes de la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú, reitera que no apoya los cortes de rutas pero ratifica como “causa nacional” la lucha contra Botnia.

12 de marzo de 2008. El canciller uruguayo, Gonzalo Fernández, se reúne con su par argentino, Jorge Taiana, reunión en la que coinciden que el conflicto se dirimirá en la Corte Internacional de Justicia.

27 de abril de 2008. Entre 5 mil y 10 mil personas participan de la cuarta marcha contra Botnia organizada por la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú.

22 de agosto de 2008. El canciller uruguayo, Gonzalo Fernández, anuncia que Uruguay no apoyará a Néstor Kirchner, para que sea secretario general de la UNASUR.

27 de agosto de 2008. El presidente uruguayo, Tabaré Vázquez, ratifica el veto uruguayo a Néstor Kirchner en la UNASUR.

16 de diciembre de 2008. Uruguay rechaza exhortos y pedidos de información enviados por el juez federal de Concepción del Uruguay, Guillermo Quadrini, alegando razones de orden público e intereses esenciales del Estado.

17 de mayo de 2009. La empresa española ENCE cierra un acuerdo con las empresas Stora Enso (sueco-finlandesa) y Arauco y Constitución (chilena) por el cual les vende a estas últimas la amplia mayoría de las tierras forestales y todo su proyecto industrial en Uruguay.

6 de septiembre de 2009. La Asamblea Ambiental de Gualeguaychú realiza una marcha sobre el puente Gral. San Martín, bloqueado desde 2006.

15 de julio de 2009. La empresa UPM-Kymmene anuncia la adquisición del 91% de las acciones de la planta de celulosa de Botnia en Fray Bentos y Forestal Oriental.

14 de enero de 2010. El presidente electo de Uruguay, José Mujica, y la presidente argentina, Cristina Fernández acuerdan formar una comisión para tratar los conflictos binacionales a partir de marzo.

18 de febrero de 2010. El futuro canciller uruguayo, Luis Almagro, declara que el gobierno del presidente electo, José Mujica, analizará "desde cero" el tema de las candidaturas a la secretaría de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

1 de marzo de 2010. José Mujica asume como presidente de Uruguay. Al evento concurren la presidente argentina, Cristina Fernández, y el ex presidente argentino, Néstor Kirchner.

5 de abril de 2010. El presidente uruguayo, José Mujica, se reúne en Olivos, con la presidente argentina, Cristina Fernández. Se acuerda que luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia, se reunirán los ministros relacionados al tema, y los cancilleres coordinarán la agenda de relaciones bilaterales.

20 de abril de 2010. La Corte Internacional de Justicia dicta sentencia sobre la demanda iniciada por Argentina contra Uruguay por violación del Estatuto del río Uruguay. La Corte considera que Uruguay “ha violado sus obligaciones procesales bajo los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay (...) y que la declaración (...) de esta violación constituye satisfacción apropiada. (...) Uruguay no ha violado sus obligaciones sustantivas bajo los artículos 35, 36 y 41 del Estatuto del Río Uruguay”.

28 de abril de 2010. Los presidentes de Uruguay y Argentina acuerdan que la CARU realice un monitoreo conjunto del río Uruguay que incluya a la pastera UPM (ex Botnia).

29 de abril de 2010. El presidente uruguayo, José Mujica, dice que apoyará a Néstor Kirchner para la Secretaría General de la UNASUR si así lo hace la mayoría de los países miembros.

4 de mayo de 2010. El presidente uruguayo, José Mujica “no vota, ni veta” la nominación del ex presidente argentino, Néstor Kirchner para la Secretaría General de la UNASUR.

13 de mayo de 2010. Uruguay no acepta el proyecto presentado por Argentina de monitoreo de la planta de celulosa por entender que excede las competencias de la CARU.

20 de mayo de 2010. El grupo "Ciudadanos Movilizados por el Levantamiento del Corte" de Gualeguaychú presenta ante el juzgado federal de Concepción del Uruguay una demanda contra el bloqueo del paso fronterizo.

2 de junio de 2010. El presidente uruguayo se reúne con su par argentina. En la reunión se sientan las bases de la “nueva vecindad” en la relación bilateral. La presidente argentina señala que la justicia de su país es quien debe intervenir para levantar el corte de rutas.

8 de junio de 2010. El juez federal de Concepción del Uruguay, Gustavo Pimentel, confirma que se debe "garantizar el libre tránsito" en el puente que une las localidades de Gualeguaychú y Fray Bentos, que se encuentra bloqueado por assembleístas. La resolución del magistrado supone una reiteración de tres oficios emitidos por la Sede en el mismo sentido.

9 de junio de 2010. El Gobierno argentino presenta una demanda penal y otra civil contra los assembleístas de Gualeguaychú por mantener bloqueado los accesos al puente Gral. San Martín.

19 de junio de 2010. Los assembleístas de Gualeguaychú deciden levantar el corte de rutas por 60 días.

29 de junio de 2010. En visita oficial, el nuevo canciller argentino, Héctor Timerman, presenta a su par uruguayo una propuesta para el control conjunto del río Uruguay.

7 de julio de 2010. El canciller uruguayo, Luis Almagro, entrega a su par argentino, Héctor Timerman, una contrapropuesta para el monitoreo conjunto del Río Uruguay.

21 de julio de 2010. Los cancilleres de ambos países se reúnen en el Palacio San Martín, en busca de lograr un acuerdo de monitoreo del río Uruguay.

28 de julio de 2010. Los presidentes de Argentina, Cristina Fernández, y de Uruguay, José Mujica, acuerdan la creación de un comité científico binacional que hará hasta 12 inspecciones al año dentro de la planta UPM y que funcionará en el ámbito de la CARU.

BIBLIOGRAFÍA

Allison, Graham (1988): *La esencia de la decisión*. Gel, Buenos Aires.

Alvarado, Raquel (septiembre-octubre de 2009): “La expansión forestal en el Cono Sur. Políticas públicas, intereses transnacionales y transformaciones territoriales”, *Revista Nueva Sociedad* No 223, septiembre-octubre de 2009 pp. 76 a 93.

Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992): *La política exterior del gobierno de transición en Uruguay (1985-1989)*. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Posgrados. Montevideo.

Buquet, Daniel (Coord.) (2005): *Las claves del cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Ediciones Banda Oriental. Montevideo.

Caetano, Gerardo (2009): “Argentina y Uruguay entre la Cuenca del Plata y el MERCOSUR. Notas para la reflexión en un contexto de distanciamiento” *Revista Densidades*. Julio. número 3 pp. 7-36.

Caetano, Gerardo (2009): Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre revista Nueva Sociedad No 219, enero-febrero de 2009, pp. 157-172.

Castells; Manuel (1998): *¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del estado”. San Pablo. 26-28 marzo 1998.

CEPAL (2010): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Año 2009*. Naciones Unidas, Santiago.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2003): *Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002*. DT N °62. Unidad Multidisciplinaria. FCS. Montevideo.

Fernández Luzuriaga, Wilson y Ferro Clérigo, Lilia (2003): *La agenda de política exterior uruguaya 1985-2000. Una visión académica*. DT N° 64. Unidad Multidisciplinaria. FCS. Montevideo.

Ferro, Lilia (2006): “Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006)” en *América Latina Hoy*, 44, pp. 115-132. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.

Gámez, Alba E.: *Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo*. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 69, p. 127-151. www.cidab.org

Hermann, Charles (1990): *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, *International studies Quarterly*, vol. 34, N° 1, pp. 3-21.

Hobsbawm, Eric (2003): *Historia del Siglo XX*, Cap. XIX, pp. 551-576. Editorial Crítica, Buenos Aires.

Landau, Esteban (2006): “Argentina-Uruguay: Guerra mediática por las papeleras”, *Revista Latinoamericana de Comunicación (CHASQUI)* Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, N° 95 pp. 28-33.

Lanzaro, Jorge (2006): *La “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia*, V Jornadas de Investigación Científica, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República Montevideo, 28, 29 y 30 de Agosto de 2006.

Luján, Carlos (2003): *El rol de la presidencia en la conformación de la política exterior uruguaya (2000-2003)*, en Observatorio político. Informe de Coyuntura 2003. ICP-Trilce, Montevideo.

Luján, Carlos (2007): “La Negociación de la Deuda Uruguaya con el FMI en el 2005”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política - Número16*. ICP. pp. 181 a 200.

Peña, Félix (2009): “La integración del espacio sudamericano ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?”, *Revista Nueva Sociedad*. Enero-febrero. No 219. pp. 46-58.

Pérez Antón, Romeo (2005): “Rumbos y avatares de la política exterior” en *VVAA, 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*. Taurus, Montevideo.

Pérez Arrarte, Carlos (2006): *Territorios rurales avasallados. La globalización en la producción de pulpa de celulosa proveniente de plantaciones forestales en Uruguay*. Seminario Internacional Territorios Rurales en Movimiento, Santiago de Chile, abril de 2006.

Porzecanski, Roberto (2010): *No voy en tren Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos*, Editorial Sudamericana Uruguay S.A. Montevideo.

Russell, Roberto (1990): “Política exterior y Toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Roberto Russell y otros: *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, pp. 255-274, Programa RIAL, Buenos Aires.

Tomassini, Luciano (1989): *Teoría y Práctica de la política internacional*, Caps. III y IV. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago.

Van Klaveren (1986): “Análise das Políticas Externas Latino-americanas: Perspectivas Teóricas” en *VVAA: A América Latina e a Política Mundial*, pp. 2 a 20, Editora Convivio, São Paulo.

Van Klaveren, Alberto (1992): “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar” en *Revista de estudios internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales N°98 año XXV pp. 169-216.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Arbuet-Vignali, Heber y Vignali Giovanetti, Daniel (2010): *Corte Internacional de Justicia. Caso N° 135. Caso de las fábricas de pasta de celulosa sobre el río Uruguay. Argentina con Uruguay. Fallo del 20 de abril de 2010*. Estudio No 03/10. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Montevideo.

Banco Mundial. Unidad de gestión a cargo de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Región de América Latina y el Caribe. (2005): *Estrategia de Asistencia al País para La República Oriental del Uruguay 2005 – 2010 10*. Oficina del Banco Mundial, Montevideo.

Caetano, Gerardo: MERCOSUR (2007): “¿Quo Vadis?”, *Diplomacia, Estrategia y Política / Proyecto Raúl Prebisch*. pp. 51 a 64.

Caetano, Gerardo y Vaillant, Marcel (2004): *¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR? Apuntes para entender requerimientos recíprocos*. Friedrich Ebert Stiftung Fesur – Representación en Uruguay.

Estrades, Carmen (2007): *MERCOSUR: déficit institucional y perspectivas de cambio*, VI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, 11 y 12 de setiembre.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2005): *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2004*. DT N° 66. Unidad Multidisciplinaria. FCS. Montevideo.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2000): *El presidente en la transición, variables afectadas de la política exterior*. DT N° 53. Unidad Multidisciplinaria. FCS. Montevideo.

Graña, François (2006): *Gobernanza y discurso de los actores. El caso de la polémica en torno a la instalación de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay*, V Jornadas de Investigación Científica Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República Montevideo, 28, 29 y 30 de Agosto de 2006.

Gianelli, Carlos (2009): “Uruguay y la región”, *Semanario Voces*. 12 de noviembre a 10 diciembre. N°235 pp. 12-13, N°236. pp. 6-7, N°237. pp. 6-7, N°238. pp. 12-13, N°239. pp. 10-11.

Gros Espiell, Héctor (2005): “Los desafíos de la reinserción internacional del país” en *VVAA: 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas múltiples*. Taurus, Montevideo.

Lasagna Marcelo (1996): *Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo*. Revista cidob d'afers internacionals, 32. www.cidab.org

Villanueva, Aguilar (1993): *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. M.A. Porrúa. México DF.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Argentina. Poder Ejecutivo.

Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Memoria detallada del estado de la Nación Argentina. Año 2004 1° de marzo de 2005.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina Informe de la Delegación Argentina al Grupo de Trabajo de Alto Nivel Buenos Aires - 3 de febrero de 2006.

Comisión Administradora del río Uruguay (CARU).

Plan de Monitoreo de la calidad ambiental del río Uruguay en áreas de plantas celulósicas. 12 de Noviembre De 2004.

Consejo del Mercado Común. MERCOSUR.

Acta N° 01/05. XXVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.

Acta N° 02/05 XXIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 01/06 XXX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 02/06 XXXI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 01/07 XXXII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 01/07 V Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 02/07 XXXIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 02/07 VI Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 03/07 XXXIV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 01/08 XXXV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 02/08 XXXVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 01/09 XXXVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.
Acta N° 02/09 XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.

Principales resultados de la XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR San Juan, 2 y 3 de agosto de 2010.

Corporación Financiera Internacional.

Estudio de impactos acumulativos Uruguay. Plantas de Celulosa. Borrador diciembre de 2005.

Corte Internacional de Justicia.

Solicitud de dictado de Medidas Cautelares a la Corte Internacional de Justicia. Caso Relativo a las Plantas de Celulosa Sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay). 13 de Julio 2006.

Sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay (Argentina c. Uruguay). 20 de abril de 2010.

Frente Amplio. Documentos programáticos.

Aportes del Encuentro Progresista-Frente Amplio y del Nuevo Espacio sobre la política de inserción externa aprobado el 7 de agosto de 2003.

Grandes Lineamientos Programáticos para el gobierno 2005 - 2010 aprobados en por el IV Congreso extraordinario del Frente Amplio (Héctor Rodríguez) el 20 y 21/12/2003.

Respaldo para la discusión de los Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010 Aprobado en el Plenario Nacional del Frente Amplio el 19 de abril de 2004.

Recopilación de propuestas presentadas por Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo de conferencias “La transición responsable”. Julio -octubre de 2004.

Ministerio de Relaciones Exteriores (Uruguay)

Memoria Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. Año: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

Primer Informe de la Delegación Uruguaya sobre el Trabajo del Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel para el Estudio de las Plantas de Celulosa. Febrero de 2006.

Laudo del Tribunal Arbitral “Ad Hoc” del MERCOSUR constituido para entender en la controversia planteada por la República Oriental del Uruguay contra la República Argentina por Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes de las vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen a la República Argentina con la República Oriental del Uruguay. Montevideo, 6 de setiembre de 2006.

Reuniones Bilaterales

Comunicado Conjunto. Visita de Estado del Presidente de la República Oriental del Uruguay, Tabaré Vázquez, a la República Federativa de Brasil. 1 de Abril de 2005.

Declaración Conjunta de los Presidentes de la República Oriental del Uruguay, Don José Mujica Cordano y de la República Argentina, Doña Cristina Fernández de Kirchner. San Juan de Anchorena, Uruguay, 2 de junio de 2010.