

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Las relaciones internacionales en la era frenteamplista

Continuidad y cambios entre los gobiernos de
Tabaré Vázquez y José Mujica

TESIS

Daniel Lema

Tutor: Dr. Carlos Luján

ÍNDICE

CAPITULO I	1
A-Introducción	1
B- Pertinencia del estudio	1
C-Abordaje Teórico	3
D-Objetivo de la investigación	6
E-Hipótesis	6
F-Metodología	6
CAPUTLO II	7
DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	7
A-Programas de gobiernos	7
1-La era Vázquez	7
2-La era Mujica	9
B-El valor de los programas	10
C-Una cancillería que no jugó sola	11
D-TLC	14
E-Estados Unidos hoy	18
F-Argentina y Brasil	21
G-Regionalismo abierto	26
H-¿Qué tipos de embajadores?	27
I-Misiones de Paz	29
J-Balance	31
CAPITULO III	35
Conclusiones	35

CAPITULO I

A-Introducción

Economía, Defensa, Interior y Relaciones Exteriores. Tradicionalmente se señala que estas cuatro grandes áreas son las que tienen la prerrogativa del Presidente de la República, en especial cuando está por asumir el cargo y negocia con otras fracciones de su propio partido u otras colectividades quiénes tendrán la responsabilidad de conducirlos.

Los nombramientos en estas áreas son esperados con particular expectativa por observadores políticos. En el caso del Frente Amplio la nominación del primer canciller de un gobierno de izquierda se demoró más de lo esperado. De hecho, Reinaldo Gargano, hasta entonces senador y hombre fuerte del Partido Socialista, fue de los últimos nombres que se conoció en lo que sería el gabinete de Tabaré Vázquez. Luego, Gargano fue sustituido por uno de los hombres de mayor confianza de Vázquez, Gonzalo Fernández. Con la llegada de José Mujica no pasó lo mismo. El diplomático de carrera Luis Almagro fue de los primeros nombres que se conoció cuando se anunció el nuevo gabinete.

El Frente Amplio llegó al gobierno en 2005 en un momento en el que el contexto de la región aparecía como favorable a sus intereses. El líder del Partido de los Trabajadores en Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva estaba al mando en ese país, el peronista Néstor Kirchner en Argentina, Hugo Chávez en Venezuela, el socialista Ricardo Lagos gobernaba en Chile y preparaba la llegada de otra socialista al sillón del Palacio de la Moneda: Michelle Bachelet.

En Uruguay, fue precisamente el socialista Gargano, quien cuatro días antes de que la izquierda llegara al gobierno y él fuera designado canciller, destacó este aspecto. Habló de un “arco virtuoso” que se formaba en América Latina desde Caracas hasta Ushuaia.

Pero poco después, y con el paso del tiempo en el gobierno esto sería relativizado por el hoy embajador de Uruguay en Brasil, Carlos Amorín, para quien “la afinidad ideológica (...) ayuda cuando el contexto de la relación bilateral es bueno. Nada es automático, como ya lo vimos en estos últimos años. Los países tienen intereses propios” (Búsqueda, 3 de diciembre de 2009).

¿Lo ideológico o lo comercial, o los dos aspectos juntos? ¿Hubo un cambio drástico respecto a la impronta de los “partidos tradicionales”? ¿Qué marcó al primer gobierno de izquierda de Uruguay? ¿Cómo se posicionó el segundo gobierno? ¿Es posible ver una continuidad, un ajuste o cambios entre ambos gobiernos?

B- Pertinencia del estudio

En marzo de 2005, la izquierda llegó al gobierno luego de ganar las elecciones en octubre del año anterior. El Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, obtuvo el 50,45% de los votos mientras el Partido Nacional recibió el 43,51%, el Partido Colorado el 10,36% y el Partido Independiente el 1,84%. En noviembre de 2009, el candidato del Frente Amplio ganó el gobierno por segunda vez con el 52,39% frente al 47,96% que

recibió el candidato del Partido Nacional. En la primera vuelta, en octubre de 2009, el Frente Amplio alcanzó el 47,96, el Partido Nacional el 29,07%, el Partido Colorado el 17,02% y el Partido Independiente 2,49%.

Cabe aquí tener en cuenta algunas cuestiones importantes. Según la Constitución de la República, el Presidente en acuerdo con el ministro respectivo o el Consejo de Ministros, le competen una serie de tareas referidas al ámbito de las relaciones exteriores como decretar la ruptura de relaciones, negociar y suscribir tratados así como designar y destituir al personal diplomático y consular.

Teniendo en cuenta esto, se puede observar lo complejo que puede llegar a ser una negociación dentro del partido de gobierno, conformado por distintos sectores que compiten fuertemente entre ellos. En ambos gobiernos, los mandatarios tuvieron en cuenta la representación de los sectores en el gabinete. Pero es claro que en el caso de Vázquez se notó más, ya que en la primera parte de su gobierno los ministros fueron a la vez los cabeza de lista de los grupos que conforman el Frente Amplio.

Tomando en cuenta el planteo de Daniel Buquet y Daniel Chasqueti (2005) para el caso de Vázquez se puede decir que esto lleva a los dos mandatarios a tener una “dependencia extrema del presidente respecto a la bancada legislativa”.

Como dijimos, con el objetivo de tener una respuesta de esa bancada, la estrategia de Vázquez consistió en designar a los jefes de fracción para varios ministerios: Danilo Astori en Economía y Finanzas, Reinaldo Gargano en Relaciones Exteriores, José Mujica en Ganadería, Agricultura y Pesca, Mariano Arana en Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Marina Arismendi en Desarrollo Social.

En el gobierno de Mujica, la situación es totalmente diferente. De hecho, al momento de presentar este trabajo, solo hay un cabeza de lista como ministro, el de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro.

Con en este panorama es que el partido en el gobierno se abocó a trabajar en todas las áreas y la internacional es fundamental en la cosa pública. Como señala Adolfo Garcé, en la introducción al libro “No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos” de Roberto Porzecanski (2010): “Si hay un rasgo de “nuestra vida como nación” que “está fuera de discusión es que, a lo largo de nuestra historia (política, social, económica, cultural) el ‘afuera’ ha tenido un peso fundamental. No es posible entender nuestra historia sin tener en cuenta la poderosa incidencia de países como España (la madre patria), Inglaterra (la madrina de la independencia), Francia (la musa inspiradora), Estados Unidos (el imperio tan temido), Argentina y Brasil (los vecinos)”.

En definitiva, el tema de análisis de esta investigación será el Frente Amplio como partido que tiene el poder, y como con su mayoría propia llevó adelante las relaciones internacionales desde una perspectiva política-comercial en el gobierno 2005-2010 y en el período 2010-2011.

C-Abordaje Teórico

Lo primero que es necesario abordar es qué se entiende por política exterior para luego analizar el comportamiento de las dos administraciones objeto de este trabajo. Una de las definiciones a esta altura más utilizada es la del argentino Roberto Russell (1990), quien sostiene que la política exterior es un “área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica 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”.

En tanto, Romeo Pérez (2003) la define como la “actividad del sistema político dirigida a sujetos y procesos no pertenecientes a la sociedad nacional a la que ese sistema corresponde” para luego señalar que se trata de la “gestión de las relaciones internacionales por un Estado y por el sistema político que lo incluye”.

Pero hay un tercer autor que da importancia al contexto exterior que termina influyendo en una nueva forma de política internacional. Al respecto, Alberto van Klaveren (1997) señala que “la creciente interdependencia económica, el fortalecimiento del regionalismo, la emergencia de nuevas alianzas entre los países y el surgimiento de grandes desafíos internacionales están configurando un nuevo sistema internacional”.

Y agrega: “La ampliación de los mercados representa una tendencia cada vez más clara en la economía global. La Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés), la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) emergen como ejemplos de esa tendencia. Aunque persiste una gran incertidumbre sobre las implicaciones y la dirección final de estos procesos, el rediseño de las fronteras económicas en todo el mundo representa un fenómeno de gran relevancia para los países latinoamericanos”.

Wilson Fernández Luzuriaga (2010), en tanto, toma en cuenta el hecho de que Van Klaveren considera que la “política exterior es afectada por determinantes externas e internas que condicionan tanto los objetivos internacionales como su materialización”. Van Klaveren, dice Luzuriaga, identifica cuatro grandes categorías: la primera referida a la orientación del régimen, la segunda sobre los procesos de toma de decisiones y política interna, la tercera como resultado de procesos de negociación entre diferentes agencias gubernamentales que interactúan desde distintos valores, percepciones y estilos, y por último el que se refiere a los tipos de liderazgos que pueden ejercer los mandatarios.

Más específicamente, se puede hablar de diferentes tipos de diplomacia, como explica Oscar Bottinelli: “La diplomacia tiene muchas formas. A cuenta de mayor cantidad se puede sintetizar en cuatro grandes categorías: la que privilegia la relación política (con múltiples vías y variantes) y como derivado de ella asimismo las relaciones sociales y culturales (en el sentido antropológico de ambos términos); la que considera que las relaciones internacionales son esencialmente comerciales (o económicas); la que privilegia las relaciones ideológicas; y finalmente –es más una praxis que una teoría- la que las reduce a un plano más bien administrativo. Hoy se vive una política exterior que privilegia las

relaciones geopolítico-ideológicas en la región y la relación comercial con el resto del mundo. Pero que además valora con mucha fuerza el poder de las llamadas potencias emergentes (Brasil, Rusia, India, China, Viet Nam) y considera que el viejo primer mundo (América del Norte, Europa) ha iniciado un declive final” (El Observador, 5 de noviembre de 2011).

Ahora bien, ¿qué entiende el Frente Amplio por política exterior? En el documento sobre inserción internacional aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio de diciembre de 2003, se definen los “principios” sobre esta política.

“La política exterior es el instrumento que dispone el Estado para representar, defender y proteger los intereses nacionales fuera de sus fronteras e insertarse –con ese fin– en el concierto de naciones. Esta labor se desarrolla y define a partir del relacionamiento del país con otros Estados, Organismos Internacionales u otros actores trascendentes en el plano internacional, incluida la sociedad civil organizada”.

“La complejidad creciente del relacionamiento externo en el actual contexto de la mundialización, atendiendo los intereses nacionales, impone profundizar el diálogo con todos los sectores nacionales para arribar a soluciones básicas de consenso en aquellas materias a proyectar en la referida política exterior y encarar con flexibilidad la política a desarrollar, en un mundo muy dinámico en cambios y desafíos. Es indispensable en esta materia, una política nacional o de estado, que se respalde en grandes consensos partidarios y sociales y que se mantenga con cierto grado de continuidad en los distintos períodos de gobierno”, dice el texto.

En el documento se reafirma conceptos básicos sobre política exterior ya aplicados en gobiernos de otros partidos como la abstención del uso de la fuerza contra otro Estado, el arreglo de las controversias por medios pacíficos, la obligación de cooperar, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, el principio de igualdad soberana de los Estado y que se cumplirá con la Carta de las Naciones Unidas.

Como se verá en el análisis de documentación y discursos, había una clave dentro de la izquierda respecto a que la “coincidencia” ideológica entre varios países de la región tendría su peso para volcar a favor de los intereses de Uruguay, una visión rechazada por los partidos de la oposición.

Es necesario tener en cuenta en este apartado el aspecto ideológico del Frente Amplio y si es posible observar una moderación en sus planteos que lo llevaron a tomar decisiones que luego se le volvieron en contra y generaron un amplio debate como la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Claus Offe (1992) señaló las consecuencias que trae para un partido de masas cuando tienen reales posibilidades de acceder al gobierno.

Ante esto, dice el autor, se produce una “pérdida del radicalismo en la ideología del partido con el fin de tener éxito en las elecciones y tratando de acceder a la responsabilidad del gobierno, tiene que orientar el partido su postura programática de acuerdo con los requerimientos del mercado político”. Esto provoca que se busque “maximizar los votos

atrayendo al mayor número posible de votantes, minimizando en consecuencia los elementos programáticos que pudieran crear antagonismos en el electorado”.

Por eso, Offe advierte que esta situación puede llevar a “un orden de cosas ‘gradualista’ dando prioridad a lo que puede ponerse en práctica en cualquier momento con los recursos con que ya se cuenta, posponiendo y descartando reivindicaciones y proyectos no realistas a corto plazo y pragmáticamente irrealizables”.

Asimismo, Manuel García Pelayo, también analizó los cambios que pueden llegar a tomar los nuevos gobiernos. Explica que la “adaptación” o “rectificación” del programa de gobierno que prometió una fuerza política puede ocurrir debido a varios factores: el “cambio de posición y con ello de perspectiva y de objetivo que significa estar fuera o estar dentro del gobierno”; o la existencia de una variable “temporal”, es decir que el programa de gobierno se formuló en medio de unas “situaciones circunstanciales y coyunturales”.

En tanto, en el caso de la izquierda uruguaya, Jaime Yaffé (2001) analizó en su momento cómo la izquierda abordó la idea de ser oposición y luego gobierno, más allá que esto último recién lo lograron en la última elección, en octubre de 2004.

Dentro de la izquierda y fuera de ella, dijo Yaffé, “se generalizó” el recurso a la “dicotomía ‘cultura de gobierno-cultura de oposición’”. Con estos términos, “se pretendía dar cuenta de la capacidad o incapacidad de la izquierda para trascender el papel de oposición y eventualmente asumir las funciones propias del partido de gobierno”.

Agrega que en los diez años que abarcan los primeros dos gobiernos de la izquierda en la Intendencia de Montevideo, el Frente Amplio también tuvo un rol de oposición, a nivel nacional, lo que supuso tener roles diferentes para ambos casos.

Este autor concluyó que el Frente Amplio acumuló “los aprendizajes de ser gobierno y oposición desarrollando ambos papeles simultáneamente sin grandes dramas ni descalabros”.

En su trabajo, Yaffé afirma que la izquierda uruguaya “ha vivido en estos años un proceso de moderación política que redujo la distancia que lo separa de los partidos tradicionales. Esto es claro en la moderación de los postulados programáticos. Sin embargo ello no resulta en un desdibujamiento o confusión con los ‘otros’ ya que al mismo tiempo mantiene una identidad centrada en la apelación al tono ‘nacional’ y –sobre todo- ‘popular’ y al carácter transformador del programa económico y social. Algo similar sucede con los aspectos ideológicos ya que, si bien se detectan cambios (menor intensidad y mayor extensión ideológica) se confirma una matriz ideológica socialista (aunque revisada) que, combinada con los nuevos elementos incorporados ha dado lugar al difuso ‘progresismo’ actual”.

En definitiva, el Frente Amplio se transformó en un partido “catch all” con una inclinación socialdemócrata (Garcé y Yaffé, 2004).

D-Objetivo de la investigación

El objetivo general de este trabajo es analizar cómo se llevó adelante la política internacional en los dos gobiernos del Frente Amplio y comprobar si hay una continuidad en el trabajo de ambos gobiernos, ajustes o cambios. Se intentará saber de qué manera trabajaron las distintas reparticiones gubernamentales en la materia, es decir, ver qué papel jugó la Presidencia de la República, la Cancillería y el Ministerio de Economía y Finanzas. Para analizar la tarea, y dado que nos encontramos a medio camino de la segunda administración, la comparación se realizará según grandes áreas de trabajo en cada presidencia.

Como objetivos específicos se plantea:

- 1- Analizar la gestión del gobierno de Tabaré Vázquez y José Mujica para comprobar si hubo confrontación o cooperación entre los distintos sectores del gobierno.
- 2-Analizar el papel del aspecto ideológico en las negociaciones.
- 3-Analizar la negociación con Estados Unidos, Argentina y Brasil en los dos gobiernos.
- 4-Observar designaciones de embajadores en el marco de la profesionalización de la cancillería.
- 5-Analizar la administración de las Misiones de Paz en ambos períodos.

E-Hipótesis

Menos carga ideológica y una mayor apuesta a la diplomacia evitó niveles de confrontación en la interna del oficialismo en el gobierno de José Mujica respecto a su antecesor, Tabaré Vázquez.

F-Metodología

Para el abordaje de este tema, se apeló a la comparación del manejo de las relaciones exteriores en ambos gobiernos. Dado que este trabajo se lleva a cabo a la mitad del tiempo de la gestión del presidente Mujica, se apunta entonces a analizar por áreas de gestión el trabajo realizado en ambos gobiernos. En especial tenemos la actuación del gobierno en su relación con el Mercosur, fundamentalmente la relación con Argentina y Brasil, el papel de Estados Unidos en su acercamiento a un gobierno de izquierda.

Para ello se realizó una revisión bibliográfica de lo escrito desde el punto de vista de la ciencia política sobre el tema en concreto. Obviamente hay mayor documentación sobre lo realizado en el primer gobierno, aunque también se encontró material sobre los primeros pasos del segundo.

Además, se analizó la documentación elaborada por el Frente Amplio en materia internacional en los dos congresos extraordinarios donde se definió la línea programática para cada gobierno.

Asimismo, es pertinente realizar una revisión de lo publicado en los medios de prensa escritos ya que en ellos se reflejó la política implementada en la materia.

Con estas dos líneas de trabajo se puede presentar diversas unidades de análisis. La primera tiene que ver con la impronta que cada presidente le dio a su gestión. En el caso de Vázquez se apreciará una lógica de confrontación y cooperación entre la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de Mujica observaremos que dejó prácticamente en exclusiva a la Cancillería el trabajo aunque en algunos casos el propio mandatario intervino para casos puntuales.

En segundo lugar, es necesario analizar la labor de dos cancilleres que marcaron la gestión desde 2005 a la fecha: Reinaldo Gargano y Luis Almagro.

Otra unidad de análisis es el papel del Frente Amplio como partido de gobierno y su intervención en la gestión.

Para realizar esta tarea además, se llevaron a cabo entrevistas con dirigentes y observadores calificados.

CAPUTLO II

Desarrollo de la Investigación

A-Programas de gobiernos

1-La era Vázquez

Para analizar lo que ha sucedido en los dos gobiernos, primero es necesario observar lo planteado por la fuerza política y los dos presidentes.

Los documentos programáticos del Frente Amplio –surgidos de una ardua negociación– sirven para tener una noción de cuál es la visión que tuvo la izquierda en la materia, tanto en el gobierno de Tabaré Vázquez como en el de José Mujica. Carlos Luján (2010) afirma que en el programa frentista “conviven dos visiones: una que busca la complementariedad de la integración política con la comercial y otra que privilegia la dimensión política por sobre la económico-comercial”.

Vayamos primero a lo establecido en el texto programático previo a las elecciones de 2004. En el documento aprobado en el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio realizado el 20 y 21 de diciembre de 2003, se plantea la “unidad” de América Latina para encarar un “nuevo tipo” de relacionamiento con los organismos internacionales, el rechazo al bloqueo a Cuba, y la defensa del Foro de Sao Paulo como ámbito de “reflexión y elaboración de una estrategia antineoliberal”.

A lo largo de ese documento, se reivindica la unión y el protagonismo de los países del sur de América para fomentar la “solidaridad” la “cooperación” y el intercambio comercial. Un párrafo aparte tiene que ver con el futuro del Mercosur. “Reestructurar” su funcionamiento, el “contenido y relacionamiento”, fue el objetivo central del Frente Amplio que, a diferencia de lo que hicieron los gobiernos del Partido Colorado y del Partido Nacional, “no

puede acotarse al ámbito de la economía”, sino que se debe avanzar en el “ámbito social, cultural, tecnológico”. La propuesta era que el Mercosur fuera la “puerta de entrada” en el “proceso de integración de toda América Latina”.

El texto señala varios “pilares” que impulsó el primer gobierno del FA. Por ejemplo, el no alineamiento a las alianzas políticas y militares “bajo la hegemonía de grandes potencias”, una “decisiva acción antiimperialista y anticolonialista”, examinar los tratados militares regionales, reformar el funcionamiento del Servicio Exterior para “lograr una mayor eficacia en la gestión, una racionalización de los presupuestos operativos y la selección de los profesionales más capacitados” y “fuerte” impulso al Mercosur. Allí también se incluye la negativa a ser parte del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) porque “no resulta favorable” a los “objetivos de consolidación del país productivo”.

En cuanto al Mercosur, se afirma que “no puede acotarse al ámbito de la economía” sino que “debe abarcar el desarrollo de otros tales como el ámbito social, cultural, tecnológico, etc.”. En el programa, la izquierda vio al Mercosur como la “puerta abierta” a un proceso de integración regional de toda América Latina al tiempo que “representa la plataforma más adecuada para el desarrollo de las negociaciones con otros actores internacionales”.

Desde el punto de vista político, el planteo central para el Mercosur es la creación de un Parlamento del bloque.

También se anunciaba que un futuro gobierno del Frente Amplio restablecería de “inmediato” las relaciones “diplomáticas y de cooperación con el gobierno y el hermano pueblo de Cuba”, lo que se concretó el 1º de marzo de 2005. Como se observa el componente político-ideológico aparece como central en el programa.

La idea de lo que sería la línea en la materia del primer gobierno también se puede leer en el discurso inaugural de Vázquez tanto ante la Asamblea General como en la intervención que realizó en la explanada del Palacio Legislativo el 1º de marzo de 2005.

Al hablar en la explanada, Vázquez anunció que dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores se crearía una Dirección General para la vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, así como la creación del voto epistolar.

Luego se refirió a cómo visualizaba las relaciones internacionales del país: “El Uruguay integrado en la región, será otra de nuestras prioridades y no sólo en la región, no sólo aquí en Latinoamérica porque somos latinoamericanos y queremos tener relaciones con todos los pueblos latinoamericanos”.

En tanto, ante la Asamblea General, primero ratificó la línea histórica de los gobiernos uruguayos: “La adhesión al Derecho Internacional y especialmente el pleno respeto a la soberanía de los Estados; la defensa y promoción de los Derechos Humanos; la solución pacífica de controversias; el principio de no intervención; la autodeterminación de los pueblos; el universalismo en las relaciones internacionales y la defensa y promoción de la democracia”.

En cuanto al Mercosur, resaltó el carácter “prioritario” para el proceso de integración y lanzó la frase que fue casi una muletilla en su gestión: “más y mejor Mercosur”.

“Un Mercosur ampliado, redimensionado y fortalecido que será a su vez una plataforma más sólida para lograr una mejor inserción internacional tanto del bloque en sí como de todos sus integrantes, añadió.

Pero sin perjuicio de esto, Vázquez aseguró que desarrollaría “activamente” las relaciones internacionales con los demás países latinoamericanos, un acuerdo con la Unión Europea y el desarrollo de la cooperación sur-sur.

Vázquez también buscó al inicio de su gestión de acercarse a la oposición e intentar una política de estado en materia de relaciones exteriores. En el documento aprobado por los partidos el 16 de febrero de 2005 sobre economía, política internacional y educación, se acuerda respaldar los principios básicos sobre el tema internacional como el respeto a la soberanía de los Estados, la defensa y promoción de los Derechos Humanos, la solución pacífica de controversia, el principio de no intervención, la autodeterminación de los pueblos”.

También se acordó profesionalizar el servicio exterior impulsando el ascenso por concurso de oposición y méritos.

Sobre el Mercosur, se resaltó el carácter “prioritario” que tiene el “proceso de integración como proyecto político estratégico en la agenda internacional del Uruguay”. También se respalda el concepto de “regionalismo abierto” como una “plataforma para lograr una mejor inserción en el escenario internacional”. En ese contexto, es que los partidos resaltaron el compromiso del país para que el Mercosur sea “plenamente compatible con un amplio relacionamiento internacional que permita el acceso a nuevos mercados donde el país pueda colocar su producción exportable”.

2-La era Mujica

En el caso del programa de gobierno de la segunda administración del Frente Amplio se sigue una línea similar. En el documento Uruguay Integrado aprobado por el V Congreso Extraordinario de diciembre de 2008, se ratifica, al comienzo, los lineamientos de lo que debe ser una política exterior, tal como se estableció en la base programática de 2003. Asimismo, ratifica los principios rectores de la gestión desde la no intervención hasta la necesidad de darle un “impulso” al Mercosur.

Sobre este punto, y en base a la experiencia recogida en los primeros tres años de gobierno, el programa señala que se “debe continuar explorando dos caminos complementarios: por un lado preservar el espacio estratégico privilegiado del Mercosur cohesionado y abierto para negociar como bloque con otros espacios económicos. Por otro, desarrollar un bilateralismo múltiple para aumentar y diversificar el intercambio comercial, en particular nuestras exportaciones, contribuyendo de esta forma a disminuir nuestra vulnerabilidad”.

Se profundiza en la “cooperación política” al señalar como “imprescindible” la concreción de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, se entiende necesario “un proceso mayor de transformación”. “El código de actuación, la propensión al secreto cupular, la distancia

con el resto de la sociedad en la información y la falta de rendición de cuentas de la gestión, son algunas de las características que se deben cambiar”.

Un aspecto clave del documento es cuando se señala que la Cancillería “ya no posee la exclusividad del accionar en materia de las relaciones internacionales, dada la participación de otras estructuras del Estado; no obstante ello, la articulación y coordinación debe ser ejercida por el MRREE, en el entendido que es un rol específico del mismo”.

Es llamativo, sin embargo, el contenido de la denominada “Plataforma Electoral” del Frente Amplio presentada en 2009 (“Propuestas para seguir construyendo un país de primera”). Lo referido al tema internacional ocupa tres carillas y en ellas no solo se refiere a la política exterior sino a la integración hacia el interior del país.

Por eso, en ese documento, cuando se realiza una referencia a los logros del gobierno de de Vázquez solo se señala que esa administración siguió una “dinámica de apertura de nuevos mercados, lo que dinamizó el comercio internacional y aumentó sus mercados”.

En el capítulo “propuestas”, se indica que la apuesta del futuro gobierno es la “diversificación de mercados” y “más comercio exterior”.

Por eso se plantea un “rediseño del servicio exterior dando impulso a la instalación plena de la plataforma de inteligencia comercial”, una idea a desarrollar pero que no se efectivizó plenamente.

En cuanto al Mercosur se apunta a la “mejora de su funcionamiento” perfeccionando la Zona de Libre Comercio y la Unión Aduanera. También se plantea el “reconocimiento de la posibilidad de diferentes modos de relacionamiento externo, mientras sean compatibles con el Mercosur. Además se apuesta a “potenciar” la UNASUR y profundizar la “coordinación” con el Ministerio de Relaciones Exteriores como parte de una política exterior de cooperación con la comunidad internacional y participar activamente en los organismos creados con los países latinoamericanos”.

Mujica, al igual que Vázquez, realizó dos exposiciones el día que tomó el mando. Al hablar en la Plaza Independencia el 1º de marzo de 2010 no realizó ninguna mención específica sobre el tema.

Sí se refirió al tema al dar su discurso ante los legisladores en la Asamblea General. Allí señaló que la “globalización es un hecho irreversible”, que la idea de cerrarse al mundo “quedó obsoleta” pero que sigue “vivito y coleando” el proteccionismo.

En su discurso admitió las dificultades para la unión de América Latina, aunque aseguró no pierde la esperanza de formar una nación latinoamericana.

Respecto al Mercosur, y con su particular estilo el mandatario señaló que suscita “amor” y “enojo”. “Hoy estamos en público y no es el momento de hablar de los temas de alcoba. Solo déjenme afirmar que para nosotros, el Mercosur es ‘hasta que la muerte nos separe’ y que esperamos una actitud recíproca de nuestros socios mayores”.

B-El valor de los programas

La elaboración de los programas de gobierno son para la izquierda parte de una discusión que tiene su punto principal en los congresos extraordinarios realizados un año antes de las

elecciones. Sin embargo, en el caso de las relaciones internacionales el programa de gobierno determinó “lineamientos generales” para la nueva administración que termina adaptándose a las situaciones puntuales por lo que su peso pasa a ser relativo.

Para este trabajo, el presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, Enrique Rubio (Vertiente Artiguista), explicó que los programas “trazan lineamientos muy generales”. “El gobierno obliga a tomar decisiones una atrás de otra. Hay que tener un agudo sentido de la realidad. ¿Cuáles son los factores de poder, cuáles son los grados de libertad que se pueden tener?”, indicó.

Rubio dijo que “si bien los principios generales están vigentes”, al mismo tiempo el país “busca una inserción para el desarrollo que le dé sustentabilidad, que incorpore innovación, que atraiga inversión extranjera y que dé determinados tipos de contrapartida, todos esos lineamientos son los comunes”. “¿Cómo se implementa eso?, con un enorme pragmatismo. La izquierda tiene rumbos generales que son los que están en los programas y después en la forma de implementación de los mismos se es muy pragmático”, concluyó.

Por su parte, el presidente de la Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio (Carifa), Jorge Mazzrovich, señaló para esta investigación que el programa tiene dos cuestiones básicas: “La primera es el cumplimiento de lo que se plantea. La segunda es la adaptación a los tiempos que se van modificando”. “La vida demostró que hay cosas para revisar. El gobierno tuvo la valentía de decir por acá no era, vamos a modificar este asunto. En política internacional hay líneas a largo plazo que están menos sujetas a modificación y los cambios son más lentos. El error que podemos cometer es encerrarnos en formulación y no entender lo que es el dinamismo en la vida”.

Álvaro Padrón, de la Friedrich Ebert (FES), tiene una visión más crítica. Entiende que la política programática del FA es “pobre”. Explicó que en la izquierda, para los dos gobiernos, está el programa de gobierno y por otro el plan de gobierno. Opinó que los “cinco Uruguay” –entre los que está “Uruguay Integrado”- se hicieron para “bypasear” el programa de gobierno.

C-Una cancillería que no jugó sola

Trabajemos ahora en el análisis de las administraciones y lo que fue el “dinamismo” de cada una. En el caso de la administración de Tabaré Vázquez hubo tres cancilleres: Reinaldo Gargano, Gonzalo Fernández y Pedro Vaz.

No obstante, en la administración de Vázquez, el Ministerio de Relaciones Exteriores no será el único objeto de análisis porque como se verá más adelante en esta política participaron varios actores de distintos ámbitos para su conformación.

Gargano en la cancillería fue de los últimos cargos que anunció Vázquez en la previa de la llegada al poder, lo que en diversos ámbitos –políticos y periodísticos– se atribuyó a las diferencias que había entre ambos.

El 28 de febrero, a pocas horas de asumir, el canciller Gargano dio el tono de lo sería su gestión en declaraciones a la agencia de noticias AFP. Al explicar que Uruguay

impulsaría la Comunidad Sudamericana de Naciones, Gargano afirmó: “No es (aún) un hecho concreto, no tenemos organicidad, pero es una coyuntura nueva en América Latina, que creo que no se da desde tiempos de la independencia”.

Luego señaló: "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", dijo en referencia a que "en un continente de 400 millones de habitantes (hay) 200 millones de pobres, lo que es un insulto a la inteligencia, es casi un delito de lesa humanidad, especialmente en un continente que es el más rico del planeta".

Acuerdos con Venezuela, en especial referidos a la llegada de petróleo de ese país a un precio especial y reanudar las relaciones diplomáticas con Cuba fueron los primeros pasos del gobierno. Las relaciones diplomáticas con Cuba se suspendieron en abril de 2002 tras un intercambio de insultos entre el mandatario cubano, Fidel Castro, y el presidente, Jorge Batlle, luego que Uruguay propusiera en la comisión de Derechos Humanos de la ONU una inspección sobre la situación de esos derechos en la isla. Al respecto, Gargano dijo a poco de asumir que el nuevo gobierno se opondrá a propuestas para inspecciones internacionales de derechos humanos en Cuba, porque no cree que ello promueva el respeto a esos derechos en la isla.

El novel canciller también se refirió a la búsqueda de un mejor comercio con Estados Unidos pese a las diferencias ideológicas. Sobre este punto advirtió: “No vamos a renunciar a nuestras diferencias” porque “tener diferencias importantes, grandes, en materia de política exterior no obsta para que se desarrollen otras acciones de tipo diplomático que permitan afianzar las relaciones comerciales”.

Carlos Luján (2010) señala que el primer gobierno del Frente Amplio tuvo tres grandes temas en materia internacional: en primer lugar la relación con Argentina, Brasil y los Estados Unidos; en segundo lugar la política a priorizar, si el Mercosur, Sudamérica o Latinoamérica; y por último la negociación con bloques económicos como Europa, Asia (China e India principalmente) y Norteamérica.

“La idea central es que el gobierno de Uruguay ha adoptado como orientación de su política exterior la búsqueda de una inserción internacional en la diversidad, con proyección simultánea hacia el espacio regional y hacia el mundo, lo que ha sido denominado ‘regionalismo abierto’”, escribió Luján.

Según este autor, durante la administración de Vázquez el “relacionamiento hemisférico” fue la “prioridad geoestratégica” donde América del Sur aparece como la región de “más alta prioridad”.

Luján analiza la forma en que se tomaron las decisiones durante la administración Vázquez. En tal sentido observa tres modelos decisorios aplicables.

El primero es el denominado “formal” con una “estructura vertical y jerarquizada donde el centro presidencial comanda las acciones estratégicas de la política exterior del país y el

Ministerio de Relaciones Exteriores es el ejecutante principal de las directivas del Presidente”.

El segundo modelo es el “colegiado” en el que se da la “intervención de múltiples agencias en la política internacional del país y el centro presidencial actuando como nodo de una red”.

El tercer modelo, en tanto, es el “competitivo” del que participan “diversas agencias y/o ministerios compitiendo por las áreas del quehacer internacional del país”. “El presidente es quien dirige la orientación de la política exterior en consonancia con lo impulsado por uno o varios de los actores participantes en el proceso y frecuentemente en desmedro de las posiciones de otro u otros de los actores involucrados”.

“Los tres modelos generan zonas de incertidumbre diferenciales y crecientes en el orden en el que fueron presentados. El modelo formal es aquel en que se dan las mayores certezas sobre las reglas de juego y los resultados posibles; la incertidumbre crece con el modelo colegiado por la complejización de las interacciones estratégicas y alcanza su máximo nivel en el modelo competitivo dado que según qué posición predomine será la dirección estratégica del gobierno –dirección que puede variar parcial o totalmente con un desplazamiento de la posición de un actor a la de su(s) adversario(s) en la interna gubernamental –”, explica Luján.

Fernández Luzuriaga (2007) afirma que en los primeros tres años de gobierno del Frente Amplio “convivieron y pujaron dos corrientes con relación a la inserción internacional del Uruguay. La primera impulsada por el ex canciller Reinaldo Gargano priorizaba al Mercosur – y al Mercosur ampliado - como primera plataforma ineludible para lanzar estrategias de inserción que comprendieran en primer término el espacio latinoamericano, aprovechando la oportunidad histórica de coexistencia de gobiernos con similares pilares ideológicos. Esto suponía un distanciamiento con las propuestas de inserción internacional que provinieran de Estados Unidos de América. La segunda corriente era liderada por el equipo económico de gobierno, encabezado por el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori, y podría definirse como aperturista, crítica del funcionamiento del Mercosur actual, lo que derivó en negociaciones con distintos países, incluyendo las relativas a la firma de un TLC con Estados Unidos de América, en el año 2006”.

En tanto, ¿qué vemos en el segundo gobierno del Frente Amplio? Mientras Vázquez había apelado al comienzo de su gobierno a los denominados “cabeza de lista”, es decir los principales referentes de los sectores que conforman el Frente Amplio, Mujica apostó a un diplomático de carrera para designar al frente del Palacio Santos. Luis Almagro fue embajador ante la República Popular China hasta su designación y anteriormente estuvo en Irán, Alemania y se desempeñó como Director de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, cuando Mujica fue ministro. Almagro, que tiene origen en el Partido Nacional se vinculó al Movimiento de Participación Popular en 1999. Fernández Luzuriaga (2010) señala que sus primeras expresiones sobre la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores se centran en defender a los funcionarios

diplomáticos de carrera y respecto a la orientación política, apuesta a la concentración de esfuerzos en la región, mejorando las relaciones bilaterales con los países vecinos.

Previo a su asunción, Almagro realiza un anuncio importante al informar el cierre de embajadas que no cumplan con determinados requisitos, evaluados mediante "criterios políticos, comerciales y de amistad tradicional". La metodología para tomar decisiones comprende el estudio de los recursos financieros, materiales y humanos asignados a cada embajada, contrastándolos con los resultados obtenidos, la importancia actual y las posibilidades futuras que ofrece la representación. La consecuencia será "necesariamente un reordenamiento de gastos y de recursos humanos", dice Fernández Luzuriaga.

Además, Almagro, señaló las líneas de gestión del nuevo gobierno: "la política exterior de Uruguay se asienta en dos líneas sustanciales: los principios y la política comercial. Los principios relativos al respeto internacional, promoción de la democracia, autodeterminación, condena a toda forma de terrorismo, etcétera, son fundamentales para un país chico porque son su plataforma de proyección. La política comercial por su parte es el oxígeno de la economía del país".

En el período que lleva al mando del gobierno, Mujica dejó en manos de la cancillería la mayoría de la gestión en materia internacional y reservó para sí negociaciones directas con sus pares de la región. Asimismo, es evidente el retroceso de injerencia en los temas del Ministerio de Economía, algo que puede observarse tras el fracaso de las negociaciones por un TLC con Estados Unidos y el retiro de la figura de Danilo Astori de esa secretaría de Estado.

D-TLC

La relación con Estados Unidos ha sido a lo largo de la historia del Frente Amplio especialmente crítica. El repudio al intervencionismo del gigante mundial ha sido la constante histórica de la izquierda uruguaya. Sin embargo, con la llegada de Vázquez al gobierno se introdujeron elementos que provocaron un cimbronazo en la interna del oficialismo.

En el programa de gobierno no se hace ninguna mención a favor de Estados Unidos, solo aparecen críticas. En el documento "Uruguay Integrado" se cuestionaba al gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) por buscar estrechar relaciones.

En medio de constantes críticas a la actitud de los socios mayores del Mercosur, Vázquez vio que podía encontrar una salida comercial con Estados Unidos. El mandatario apelaba a dos ideas a la vez. Por un lado planteaba un "más y mejor Mercosur" pero era consciente de los problemas que había en el bloque, mientras que al mismo tiempo apelaba al "regionalismo abierto" donde encuadraba Estados Unidos.

La relación con Estados Unidos tuvo varios escenarios durante el gobierno de Vázquez. Por un lado el gobierno uruguayo se opuso a crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, Vázquez fue el vocero en contra de ese acuerdo. Pero a la vez, el mandatario

uruguayo acordaba con Estados Unidos la redacción final del Tratado Recíproco de Protección de Inversiones (TRPI). Este hecho a diferencia de lo que sucedió con el ALCA, generó problemas en la interna del gobierno. Pero esto fue solucionado por la forma en la que el gobierno uruguayo negoció modificaciones al texto para restablecer el principio de igualdad entre las partes en la denegación de beneficios, en cómo se elegiría el tercer árbitro para la solución de controversias y la inclusión en el marco del trato de la nación más favorecida de la excepcionalidad de la relación de Uruguay con los demás países del Mercosur para todos los sectores.

Pero el punto saliente de la administración Vázquez fue un posible acuerdo comercial con Estados Unidos (Tratado de Libre Comercio – TLC) que puede ser tomado como uno de los puntos clave de lo que fue la gestión del primer gobierno de izquierda.

El tema tomó estado público en una entrevista que el ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori concedió al semanario Búsqueda: “Uruguay tiene que comenzar a hacer esfuerzos para llegar a tener un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos” (Búsqueda, 5 de enero de 2006). Astori no estaba solo en esta idea. También lo apoyaba el ministro de Industria, Energía y Minería Jorge Lepra, y el subsecretario de Economía y Finanzas Mario Bergara.

Pero antes que Astori, el propio Vázquez se refirió al tema utilizando un argumento netamente comercial. Al ser consultado si propiciaría un TLC con Estados Unidos, Vázquez respondió: “Si podemos llegar, a mi me parece muy bien (...) Escúcheme: hoy Estados Unidos es el que nos compra más y mejor. El año pasado le vendimos 477 millones de dólares a Estados Unidos. Y ojalá nos compre 800 millones” (Búsqueda, 22 de setiembre de 2005).

En el libro de Roberto Porzecanski (2010) el autor afirma que la postura de Vázquez y Astori se debió a que ambos vieron como necesario un cambio “urgente” en la estrategia de inserción internacional. El tema no estaba contemplado en el programa de gobierno ni en la línea original que propuso Vázquez. Uruguay tenía “pocos beneficios” en el Mercosur en comparación con lo que podía lograr con Estados Unidos, dijo el autor.

Pero a la idea le salió un fuerte competidor: Gargano. El canciller planteó en una reunión del Consejo de Ministros del 16 de enero de 2006, la postura histórica de la izquierda contra Estados Unidos, y que se rechazaba un posible acuerdo con ese país.

Sin embargo, un punto fundamental fue la disertación de Vázquez el 9 de agosto de 2006 en la conferencia “Uruguay en la Economía Global”, organizada por el Consejo de las Américas y la Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos.

Allí, el mandatario dio su versión sobre las relaciones internacionales: “Se equivocan quienes en nombre de los principios creen que el comercio es un asunto de ideología”. “No estoy dispuesto a cerrar puertas ni a descartar a priori explorar caminos que conduzcan a que los uruguayos y uruguayas todos tengan la posibilidad de ejercer el libre derecho a edificar sus propias vidas”, dijo el mandatario y agregó que los acuerdos comerciales no vienen con garantía de éxito ni son planos para construir la felicidad, pero son “instrumentos”. “Los acuerdos comerciales, cualquiera sea su modalidad o denominación,

no son ni un atajo al paraíso ni un camino al infierno”, insistió Vázquez, y agregó que son una herramienta para acceder a mercados dinámicos y exigentes. La globalización, añadió, es un proceso irreversible y hay avances que no tienen marcha atrás, "como no la tuvo la rueda, la máquina a vapor o la penicilina". Sin embargo, consideró que se vive un "proceso ambivalente, lleno de riesgos y siniestras paradojas".

En ese ámbito afirmó que la historia no se detiene ni se repite y que, “el tren, algunas veces, pasa una sola vez” (El Espectador, 9 de agosto de 2006).

Pero a la salida de esa conferencia, Gargano le respondió a Vázquez: “No se va a firmar un TLC, quédense tranquilos. El tren pasa una sola vez, pero hay gente que se pone adelante del tren y se lo lleva por delante. Yo quiero subirme a un tren que funcione, que vaya a un destino que le sirva a los intereses del país” (El Observador, 10 de agosto de 2006).

Esto llevó a que la Presidencia de la República emitiera un comunicado en el que se señalaba que debido a las “controversias planteadas en el seno del Gobierno” el mandatario se constituía de ahora en adelante en el “único vocero” sobre el tema.

Finalmente, Vázquez desechó en setiembre de 2006 un posible TLC y apostó a aprobar un Tratado Marco de Comercio e Inversiones (TIFA, por sus siglas en inglés).

En tanto en el documento “Inserción Internacional” aprobado el 16 de diciembre de 2007 en el V Congreso Ordinario se hace referencia a la negociación con Estados Unidos, se afirma que un tratado como el firmado con Perú o propuesto a Colombia es “incompatible con las necesidades y los objetivos del desarrollo nacional del Uruguay”.

Tomando en cuenta a Luján (2010) en este tema se observan procesos decisorios bajo un “modelo colegiado” aunque también se plantea un proceso “competitivo” entre los principales actores.

Luego, Economía se retiró de las negociaciones. Luján atribuye el hecho a que Astori y su equipo pasó a ocuparse en su precandidatura presidencial.

A la vez, Vázquez realizó una movida a comienzo de 2008 cuando definió un cambio en cancillería: se alejó Gargano y entró Gonzalo Fernández, el hombre de confianza de Vázquez. El cambio también incluyó a Belela Herrera que deja la subsecretaría a un diplomático de carrera: Pedro Vaz (hasta ese momento estaba en la embajada uruguaya en Brasil).

Fernández, rápidamente lleva adelante una política de relacionamiento con la oposición de acercamiento, distinta a la que implementó Gargano.

Al asumir el 4 de marzo de 2008, Fernández dijo que la política exterior uruguaya continuaría dando “prioridad” a la relación “bilateral” con Argentina y Brasil. Y agregó: “En ese sentido, el Mercosur y la región, son su principal ámbito de interés. De esta forma, el fortalecimiento del bloque regional se constituye en una prioridad estratégica insoslayable; fortalecimiento que supone su revisión institucional, así como la consolidación del proceso de integración económico-comercial y político. Del mismo modo, es de suma importancia impulsar la promoción del bloque como una plataforma que potencie la capacidad de inserción externa del país”.

También ratificó la visión de “regionalismo abierto” que impregnó al gobierno de Vázquez: “Es necesario continuar con los esfuerzos dirigidos a incrementar los vínculos con los principales actores globales (Estados Unidos, Unión Europea, China, India, Rusia) y de esta forma seguir promoviendo la diversificación de las relaciones de nuestro país en el mundo”. Más adelante envió un mensaje hacia la interna de la cancillería para transformarla en una “entidad moderna y con las capacidades adecuadas para ser un protagonista clave en el proceso de inserción internacional que Uruguay lleva adelante”.

En los primeros meses el mensaje del gobierno en materia de inserción internacional fue la identificación con el modelo chileno. Hubo un fuerte acercamiento al gobierno de Michelle Bachelet, también al de Lula Da Silva y distante del de Chávez (Fernández Luzuriaga, 2008).

Precisamente Fernández Luzuriaga analizó los primeros cambios en la gestión del sucesor de Gargano. “¿Se redujo el componente ideológico con relación a los alineamientos nacionales? ¿La estrategia de inserción internacional fue marcada por una apertura comercial sin limitaciones? La respuesta es claramente afirmativa, principalmente por las negociaciones emprendidas con diversos países, conducidos por gobiernos de muy distinta orientación ideológica, y por las críticas a un Mercosur al que se le pide flexibilidad para acordar con terceros por fuera del bloque. Esto no fue óbice para que la política exterior del gobierno respetara los lineamientos político-partidarios de no negociar un TLC con Estados Unidos, y siguiera valorando a Venezuela como socio privilegiado, aunque limitado a los ámbitos económico-comerciales y de cooperación”.

Consultado para este trabajo, el embajador Carlos Ginaelli explicó que la iniciativa sobre un TLC con Estados Unidos “no solo no caminó por la negativa de Uruguay sino por un cambio de posición en Estados Unidos como consecuencia de una alteración del equilibrio político en el Congreso de Estados Unidos. A fines del año 2007, comienza a predominar una corriente poco favorable a la aprobación del TLC”.

“De lo comentado se puede extraer que obviamente el hecho de que no se haya concretado una negociación de un TLC con Estados Unidos, no significó ninguna alteración de la relación bilateral entre ambos países”, afirmó.

A la distancia, el senador del Movimiento de Participación Popular y ex ministro de Ganadería Ernesto Agazzi, afirmó al autor de este trabajo que quienes defendían un TLC con el gigante del norte “no miraban las desventajas que traería”. Agazzi, que participó en varias reuniones de trabajo con autoridades norteamericanas durante la administración de Vázquez, explicó que la negativa del MPP venía por el lado del “desarrollo dependiente, o sea una economía muy potente establece sus vínculos comerciales de acuerdo a su conveniencia y nos ponía en una relación de subordinación. Por eso planteamos que hay que tener relaciones comerciales con Estados Unidos pero las que le convienen al Uruguay”.

En tanto, Nelson Fernández, que durante la administración de Vázquez ocupó dos puestos claves en la cancillería, la Dirección General y la Subsecretaría del ministerio, dijo para este trabajo que cuando surgió este tema el país realizó un análisis profundo sobre la

política exterior del Uruguay. Fernández, que participó en varias reuniones para explorar el TLC, recordó que el país no estaba preparado para llevar una negociación con Estados Unidos. Un eventual acuerdo “no era la panacea” –afirmó- pero algunos sectores habrían mejorado su situación, como el textil, dijo.

Las negociaciones se cayeron cuando las autoridades de Estados Unidos plantearon un tratado al “estilo del de Perú”, lo que fue “inaceptable” para Uruguay, dijo. “El país no tenía un equipo negociador para encarar una solución rápida. La mayoría de la gente de los ministerios no habla inglés para empezar y negociar un acuerdo de ese tipo requiere mucho dinero. Nosotros estuvimos con los costarricenses viendo con ellos como negociaron. Ellos estuvieron diez años preparándose, hicieron pasantías en Chile. Entonces le transmitimos a Gargano que no era posible hacer un acuerdo”.

E-Estados Unidos hoy

En la actual administración, el tema Estados Unidos salió por completo de la agenda. "Puede ser que se deje pasar el tren la primera vez, la segunda vez, la tercera vez o siempre. O puede ser que algún día te subas", dijo Almagro en marzo de 2010 sobre la posibilidad de reflotar un TLC con Estados Unidos. "El tema del TLC no existe (...) no está sobre la mesa y está, absolutamente, en el terreno de la teoría" (El País, 18 de marzo de 2010).

Meses después, el canciller dijo que Uruguay tenía una "sensación un poco extraña" y "amarga" en relación a los avances logrados en el comercio bilateral con Estados Unidos (EUA) en el marco del Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones (TIFA, en inglés). Si bien reconoció que se han "logrado cosas importantes en cuanto a facilitación del comercio y habilitación fitosanitaria, (pero) queda mucho camino por andar todavía y esperamos lograr mayores resultados en cuanto a la liberalización de comercio (y) reducciones arancelarias o aumentar la posibilidad de nuestras cuotas de acceso". Almagro agregó que las exportaciones uruguayas a Estados Unidos "deberían estar en el doble del punto en que estamos ahora" (El País, 22 de julio de 2010).

El paso del tiempo ha ido demostrando un lento distanciamiento en las relaciones. Cabe recordar que la administración de Barak Obama envió una señal fuerte cuando a la asunción de Mujica envió a la secretaria de Estado, Hilary Clinton. Para ese encuentro, además, Mujica dio una señal clara de abordar este tema como una política de Estado, al invitar a la reunión a autoridades de los demás partidos políticos. Pero luego de esto no hubo grandes señales para acercarse a ese país.

Carlos Ginaelli, el embajador uruguayo en Washington dijo que “desde hace tiempo” ambos gobiernos tienen un “buen entendimiento”. “En el caso específico de la relación con el gobierno actual, la presencia de la secretaria de Estado Hillary Clinton en ocasión de la toma de mando del presidente, fue una clara señal por parte de Estados Unidos. Asimismo, se sucedieron varias visitas de miembros del gabinete uruguayo que reafirman también esta percepción, así como visitas a Uruguay de altas autoridades estadounidenses”, afirmó Gianelli.

El embajador señaló que la agenda de ambos países tiene como temas destacados la educación, innovación, ciencia y tecnología y los de la paz, seguridad internacional a través de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

En cuanto a reflotar un TLC entre ambos países, Gianelli dijo que el tema “no está en la agenda” de ninguno de los dos gobiernos. “En Estados Unidos hay una corriente muy fuerte de opinión que considera que los TLC han hecho perder competitividad a muchos sectores domésticos, como por ejemplo el manufacturero. Este hecho, unido a la fuerte crisis económica de los años 2008-2009, ha creado opiniones negativas en cuanto a los efectos que esos instrumentos tienen en la actividad económica” (Búsqueda, 9 de junio de 2011).

“Estamos encantados con la relación que logramos desarrollar ambos países en la actualidad y apreciamos mucho el papel que desempeña Uruguay en los organismos internacionales en operaciones de mantenimiento de la paz, y en materia de estándares de democracia y derechos humanos”, comentó por su parte Esther Brimmer, subsecretaria adjunta de Estados Unidos para Organismos Internacionales (Búsqueda, 1 de setiembre de 2011).

“La relación bilateral es francamente buena en todos los aspectos. Ni durante el mandato del presidente Vázquez ni del presidente Mujica hemos tenido ningún problema que debamos destacar (...) Estados Unidos no solo ha enviado señales de amistad al gobierno del presidente Mujica, sino que siempre nos han tratado como un país amigo. Esta relación bilateral está fundamentada en una relación madura que privilegia la agenda positiva y que no busca que se entorpezca con los temas que nos podrían separar”, señaló por su parte Gianelli para esta investigación, quien sin embargo reconoció que como consecuencia de la crisis de 2008 la relación comercial se tornó “desfavorable” para Uruguay.

Pasaron seis años, y la situación comercial entre los dos países había cambiado. En 2005, Estados Unidos era el principal cliente de Uruguay y al cierre de 2011 ocupaba el octavo lugar. Brasil y Argentina, en tanto, se ubicaban en el primer y segundo lugar.¹

Con la llegada del segundo gobierno, se consolidó la idea de que Estados Unidos no debía ocupar un lugar preponderante y que la clave pasa por el acercamiento a los países de la región. He aquí entonces una diferencia respecto al gobierno anterior.

Lucía Topolansky, la primera senadora del sector más votado del Frente Amplio, el Espacio 609, y esposa del presidente Mujica lo dejó en claro en una entrevista con el semanario Brecha.

“Cuando el FA ingresó al gobierno empezó un largo camino, que incluyó cambiar algunas pautas de política exterior, por ejemplo en relación al Mercosur. El bloque fue creado con una mirada fenicia, y no con una visión integradora de pueblos, culturas, con intercambio de ciencia y tecnología. Todo eso empezó en el periodo de Tabaré. Yo tengo muy clara la lucha de Gargano para darle al Mercosur un mayor contenido integracionista. *Chapeu* con Gargano. Coincidí con él en toda la discusión del TLC (...) Mujica le da mucha importancia a la inserción de Uruguay en la región. Uruguay es un país chico y en el mundo

¹ <http://www.uruguayxxi.gub.uy/innovaportal/v/1331/1/innova.front/2011.html>

se negocia por bloques (...) Mujica no solo tiene vínculo político con los presidentes de la región sino amistad”.

“Yo si hubiera estado en lugar de Tabaré, hubiera trabajado primero con todos los países latinoamericanos, incluso en segundo término con los europeos. El último que se me hubiera ocurrido es Bush”, dijo (Brecha, 21 de octubre de 2011).

En noviembre de 2011, el gobierno dio otra muestra de un alejamiento de las relaciones con Estados Unidos con una simple actividad. El canciller Almagro concurre el sábado 5 de ese mes a una actividad en Mar del Plata (Argentina) para festejar el sexto aniversario de la Cumbre de las Américas en la que la mayoría de los países del sur del continente rechazaron la propuesta de crear el Alca impulsada por Estados Unidos y México.

Para la administración de Mujica, Estados Unidos dejó de ser una prioridad. Almagro explicó que el gobierno uruguayo participó de la actividad en Mar del Plata porque no acordar el Alca fue la “decisión correcta en ese momento”.

Para Almagro, discutir un acuerdo con Estados Unidos, el canciller dijo: “Los países individualmente pueden hacer lo que quieran, pero como Mercosur estamos embarcados en la negociación con la Unión Europea y no creo que sea el momento de negociar con Estados Unidos” (Búsqueda, 10 de noviembre de 2011).

A fines de 2011, Almagro defendió la decisión del gobierno de Mujica de reorientar la relación con Estados Unidos. “Hemos mantenido varios contactos políticos con Estados Unidos, yo me he reunido un par de veces con la secretaria de Estado, hemos realizado misiones comerciales. Están trabajando en distintas áreas con sus pares los ministros de Economía, Ganadería, Industria, así como el prosecretario de la Presidencia (...) Creo que tenemos un muy buen diálogo político”, dijo el canciller (Búsqueda, 24 de noviembre de 2011).

Almagro descartó volver a discutir un TLC con ese país, incluso si fuera en el formato cuatro más uno. “En materia de iniciativas comerciales Estados Unidos no nos ha dado ni una sola señal, ya sea bilateral o para incluir todo el Mercosur. Personalmente me gusta el formato de acuerdo marco Mercosur más uno, como el que tenemos con México, y que desde allí los países socios puedan desglosar los acuerdos bilaterales. Pero seamos sinceros no hay señales por ningún lado”.

A la distancia del debate, Padrón recordó que en el medio del gobierno de Vázquez se instaló un debate debido a los problemas que surgían con el Mercosur instalándose el concepto de “regionalismo abierto” que trataremos más adelante. “Lo que empieza a discutirse en la izquierda es la visión de que podíamos apostar al Mercosur sin que nos generara una limitación de relacionamiento bilateral con algunos países. El ejemplo lo pone Astori con el acuerdo del Mercosur con México. Tiene que ver con no negar a la región pero no depender solo de la región. Creo que eso es un error. Ahora es fácil decir que lo que estábamos en contra del TLC teníamos razón, pero nadie pensaba que se iba a caer Estados Unidos”.

Caetano en tanto, señaló que Vázquez jugó al “filo de la membrecía plena del Mercosur” con la apuesta al TLC. “Tabaré Vázquez desconocía lo que era un tratado de libre

comercio, la modalidad de negociación. Solamente así es explicable que figuras connotadas del gobierno hayan hablado de un TLC a la uruguayaya”.

Desde la oposición la visión de cómo manejó la izquierda el tema es crítica. Pablo Mires, presidente del Partido Independiente, dijo para este trabajo que ante las dificultades que tenía con la región, Vázquez “quería enfrentar la partida” que significaba negociar con Estados Unidos. Pero tuvo “dos factores de poder en contra porque si hubiera sido solo uno habría avanzado. Pero los poderes en contra eran demasiado fuertes. En el fondo había una mirada lógica de decir que si en el Mercosur estoy preso voy a salir a buscar una alternativa. Era un gran momento. Nosotros tuvimos una reunión con Tabaré, por eso puedo acreditar que estaba convencido, por la forma en la que lo planteó. Si hubiera tenido la guiñadita brasilera habría avanzado, pero Lula lo trancó fuerte”.

El senador colorado, integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales y ex vicecanciller en el primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990), Ope Pasquet, dijo que hoy observa a un presidente y un canciller que están más alineados con el “pensamiento tradicional de la izquierda”. Por esa razón afirmó que no ve una “relación positiva entre Estados Unidos y Uruguay y lejos de cultivar la relación parece que se hicieran esfuerzos para marcar distancia”. “Esta es una manera de ver la relación con Estados Unidos que paga tributo a una concepción ideológica”, sostuvo.

Una fuente del gobierno, que prefirió no ser nombrada en esta investigación, señaló que la relación con Estados Unidos no es que esté “estancada” sino que “se está administrando”.

Romeo Pérez dijo para este trabajo que una de las principales diferencias que observa entre las dos administraciones objeto de estudio es, precisamente, la situación con Estados Unidos en particular y las “potencias centrales” en general. Indicó que si bien Vázquez privilegió la “relación sur-sur”, no se olvidó de apostar a los principales países del mundo.²

F-Argentina y Brasil

La relación con los dos grandes vecinos desde siempre ha sido especial. Pero en el caso de Argentina pasó durante el gobierno de Vázquez por dificultades que no se recordaban desde el enfrentamiento con la administración de Juan Domingo Perón en el siglo pasado.

La instalación de una planta procesadora de celulosa en Fray Bentos desató un conflicto que generó el corte del puente internacional de esa ciudad con Puerto Unzué, algo que en el correr de 2004 –año electoral en Uruguay– no se preveía. Los problemas no fueron solo económicos por la disminución de la llegada de turistas argentinos sino que pasaron al plano político. Por ejemplo, en octubre de 2008, el gobierno de Vázquez vetó la candidatura de Kirchner a la secretaría general de la Unión de Naciones Sudamericanas debido a los cortes de los puentes.

Los problemas con Argentina llevaron a que Vázquez manejara todos los escenarios: desde una rápida solución a un conflicto armado. Por esa razón, es que solicitó el respaldo de

² En febrero de 2012 se conoció la postura de la futura embajadora de Estados Unidos en Uruguay respecto a consultar tanto al gobierno uruguayo como al de su país si había interés en reflotar una negociación en formato TLC, lo que no tuvo eco en la administración Mujica.

Estados Unidos. Un año y medio después de dejar el gobierno, Vázquez relató cómo durante dos encuentros con las máximas autoridades de Estados Unidos realizó el pedido. Recordó que le pidió a la “canciller (Condoleezza Rice) que dijera que Uruguay era un país amigo y socio de Estados Unidos. (Le solicité) que le pidiera al presidente que él dijera lo mismo. Así fue. Dijeron que Uruguay era un país socio y amigo de Estados Unidos y se aplacaron” los problemas con Argentina (El Observador, 11 de octubre de 2011).

Durante el gobierno de Vázquez, este no fue el único problema. En más de una oportunidad el mandatario cuestionó el funcionamiento del Mercosur, algo que luego también hizo Mujica.

En la Cumbre de Presidentes del Mercosur, al entregar la Presidencia Pro Témpore, Vázquez advirtió: “El Mercosur somos todos (...) la consolidación y desarrollo del bloque están estrechamente vinculados a los acuerdos y desacuerdos...” pero no a la “falta de diálogo o (al) diálogo de sordos”. “No puede haber indefiniciones o definiciones a medias...o definiciones por debajo de la mesa o definiciones lejos de esta mesa”. Luego denunció que los socios estén divididos según su tamaño: “ser chico no es excusa para pedir privilegios ni suplicar lástima, pero no es grande quien subvalora al más chico, ni progresa quien quiere avanzar solo”.³

Romeo Pérez (2011) escribió que el gobierno de Vázquez tuvo una “tesitura de firmeza y reafirmación soberanista. Esta tesitura, cuya definición más precisa cupo al presidente Vázquez y los cancilleres Gargano y Fernández, recibió desde el principio el respaldo de todos los partidos. Si alguna fisura se señaló, en tal apoyo, ella apareció en el Frente Amplio y concretamente en el Ministro de Ganadería, José Mujica (que) visitó más de una vez al matrimonio presidencial argentino, en fases delicadas de la contienda. Sus palabras respecto del asunto fueron invariablemente componedoras, en disonancia ocasionalmente con aquella tónica”.

Es por eso que, cuando le tocó a Mujica gobernar, uno de los principales esfuerzos al inicio estuvo encaminado a solucionar el conflicto con Argentina.

A diferencia de Vázquez, Mujica se involucró personalmente en el tema y aplicó la denominada diplomacia presidencial. Para llevar adelante esta estrategia, primero designó a un hombre de su confianza y no diplomático de carrera, para ocuparse de la representación uruguaya en Buenos Aires: Guillermo Pomi. En segundo lugar no habilitó que Montes del Plata también se instalara en Río Negro para no afectar la relación con Argentina. En tercer lugar, asumió el riesgo político al modificar la estrategia de Vázquez de no negociar con los puentes cortados y por eso se reunió con Cristina Fernández, el gobernador de Entre Ríos Sergio Urribarri y dirigentes de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú.

En enero de 2010, antes de asumir, Mujica ya había resuelto que las negociaciones se concentrarían en la cancillería sin perjuicio que Mujica allanara el camino.

La solución del conflicto con Argentina por la ex Botnia y el levantamiento del bloqueo al puente San Martín, significaron uno de los principales triunfos del gobierno de Mujica en

³ www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2005/12/2005122090.htm

materia internacional en el primer año de su gobierno. Este hecho sirvió para mejorar la imagen del mandatario quien registró un pico en su popularidad alcanzando el 71% en junio de 2010, según Equipos Mori. Un hecho curioso, cuando Vázquez enfrentó a Argentina por el conflicto aumentó su popularidad, a Mujica le pasó lo mismo, pero por resolverlo.

En octubre de 2011, ambos gobiernos llegan a un acuerdo después de 10 años para realizar un llamado a licitación del canal Martín García, que mejora el acceso al puerto de Montevideo. Esto fue celebrado como una victoria en filas del gobierno uruguayo. El canciller Almagro reivindicó la “política de diálogo” y aseguró que se estaban consiguiendo “resultados positivos para ambos países”.

Al participar el 1º de setiembre de 2011 en la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, Almagro evaluó la relación con Argentina. “Debo decir que se dieron las condiciones para pasar a una nueva fase de negociaciones –obviamente, esto se vincula con la impronta de los Presidentes Mujica y Fernández de Kirchner– y no es que la estrategia sea tan diferente. De alguna manera, todos estos aspectos estaban en la negociación y se pretendía avanzar en ella pero lo que fracasó fue la posibilidad de encapsular el tema del conflicto de Botnia y por eso, definitivamente, se afectó todo el resto de las negociaciones. Una vez resuelto el tema, dejando ese asunto atrás –e incluso antes– pudimos avanzar en cuanto a la negociación de algunos asuntos que habían estado trancados en el Focem como, por ejemplo, la interconexión eléctrica con Brasil. A su vez, hubo gestos importantes de parte de Argentina como el juzgamiento de los responsables del bloqueo del Puente San Martín. O sea que se ve una situación completamente diferente; antes teníamos un par de puentes bloqueados y ahora están todos libres, por encima de uno pasa el ferrocarril y se ha acordado la construcción de otro puente. Realmente, hay otro espíritu en la integración física entre los dos países”.

En cómo se manejó la situación con Argentina es donde encontramos una de las principales diferencias entre las dos administraciones de izquierda.

Ese conflicto tiñó lo que fue el gobierno de Vázquez coincidieron en señalar varios de los consultados.

“Con Argentina tuvimos un problema largo, complejo, difícil de enfrentar. La actitud, no solo de los asambleístas (de Gualaguaychú), sino de los gobiernos de esa provincia, de alcaldes, del gobierno nacional, fue extremadamente agresivo”, recordó Mazzarovich, quien en el gobierno de Vázquez fue embajador en Cuba primero y en Venezuela después. “¿Corríamos peligro? Yo digo que corríamos peligro, me refiero a que se instalara la opinión de que a nuestro país se le podían imponer cosas de cualquier lado. Y eso se enfrentó”.

Un alto jerarca –que prefirió no ser identificado– que estuvo cerca de las negociaciones en los momentos conflictivos y actualmente es parte de la administración de Mujica, explicó que cuando Vázquez llegó al gobierno si bien sabía que había un “problema llamado Botnia” no se imaginaba lo que sucedería después.

“Todos apuestan a llevarse bien con Argentina, pero no es fácil. Han sido más los desencuentros que los encuentros. El Peronismo ha sido traumático para el Uruguay y el

Kirchnerismo es la ‘barra brava’ del Peronismo, entonces no nos puede ir bien. Cuando se negocia con ellos es de hacha y tiza”, explicó la fuente consultada.

“Mujica tiene el natural sentimiento de fraternidad con los argentinos, no así con los gobiernos. Mujica es el primero que tiene claro que la relación con Argentina es traumática. Ha demostrado ser un hombre pragmático y en vez de ‘declarar la guerra’ trata de llevar la cosa lo mejor posible”, agregó.

Gerardo Caetano afirmó que Mujica es el “más pro argentino de los políticos uruguayos”. “Habló bien de la Argentina en momentos que quitaba votos”, dijo. En tanto, Vázquez apostó al “viejo nervio nacionalista uruguayo que es el antiargentinismo y en particular el antiporteñismo. Cuando Vázquez se ponía duro con Kirchner, su popularidad subía”.

Nelson Fernández indicó que cuando llegaron al gobierno se encontraron las autorizaciones del ex presidente Jorge Batlle para la instalación de UPM en Fray Bentos. Fernández reivindicó la decisión tomada en cuanto a que los “compromisos de Estado” están “por encima de los partidos” y por eso se ratificó lo hecho por la anterior administración. Pero a la vez, Argentina estaba en plena campaña electoral con un kirchnerismo que dio un fuerte giro al “Peronismo tradicional” por lo que se armó la “tormenta perfecta”, recordó. “Es muy difícil lidiar con los argentinos”, dijo y señaló que al tiempo que Uruguay se veía “acorralado” por Argentina y Brasil surgió el camino del TLC con Estados Unidos, analizado ya páginas atrás.

En el caso de Brasil, el gobierno de Mujica siguió el camino de Vázquez en cuanto a tener el mejor vínculo posible y ponerse en el “estribo” del gigante del continente.

Una de las fuentes del gobierno consultadas dijo que la relación con Brasil “no ha cambiado” con la nueva administración. “Brasil despegó de la región. Cuando surge un problema lo resuelve puntualmente”, explicó.

En el caso del primer gobierno del Frente Amplio la relación estuvo facilitada por la buena relación con Lula Da Silva. Con la llegada de Dilma Rousseff a Brasilia, de inmediato la administración de Mujica trabajó para tener el mejor vínculo posible. Una primera señal fue desandar el camino de Vázquez en materia de televisión digital cuando se inclinaron por la norma europea y adoptar la japonesa brasileña.

Al igual que en el caso de Argentina, Mujica también apeló a su contacto personal con Rousseff cuando surgieron temas que complicaban comercialmente al Uruguay.

A fines de setiembre de 2011, Mujica se encontró con el problema generado a la producción uruguaya cuando Brasil resolvió aplicar un impuesto del 30% a la importación de ciertos vehículos afectando a la industria uruguaya. El tema logró ser solucionado por la intervención directa de los presidentes. La presidenta Rousseff llamó por teléfono a Mujica para buscar una solución.

Tras este hecho particular, Mujica reivindicó la vigencia del Mercosur como instrumento de negociación y comercio. “Criticamos abiertamente al Mercosur, que tiene muchos defectos y nosotros los palpamos y los peleamos. Pero el hecho real es que en apenas seis días hemos tenido una mesa de negociación para revertir esta situación”, dijo el mandatario respecto al caso de Brasil.

Mujica afirmó que “no se puede decir” que al Mercosur “hay que tirarlo a la basura e irse en cuanto surge una dificultad, como si variar una economía fuera una bicoca”. Para Mujica quienes hacen éstas afirmaciones son quienes “tienen el sueldo seguro y están prendidos de la ‘teta’ del Estado”, pero a los miles de trabajadores que dependen de la industria y servicios que operan en el bloque, “hay que plantearles alternativas”. El primer mandatario enfatizó en que “no se puede salir como un cañonazo a decir que esto no sirve más, sin plantear dónde se refugia el Uruguay (...) ¿Podemos abdicar a la corriente turística que en gran medida depende de los vecinos y aporta más divisas que la carne? ¿Podemos acaso dar vuelta la espalda así como así, como se afirma en este país con irresponsabilidad rayana en el delirio?”. Mujica reconoció que el Mercosur tiene dificultades en sus laudos y organismos que no funcionan, “pero no hay más camino que hablar y negociar, que mal que nos pese nos ha dado respuestas positivas”, afirmó.⁴

Almagro, en tanto, en la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado del 26 de octubre de 2011, se mostró optimista con las negociaciones con Brasil: “Al asumir el cargo nos trazamos un esquema y pensamos lograr la solución política para los proyectos de infraestructura, energéticos y comerciales que estaban pendientes con Brasil. Esto ha avanzado de manera positiva y favorable. Destacamos que las obras han comenzado este año, a pesar de que fueron proyectadas el año anterior, lo mismo ha sucedido con la interconexión ferroviaria, la interconexión eléctrica, y el llamado para construir el segundo puente del Río Yaguarón, que es muy importante para poder atravesar el país con carga pesada”.

Pero el camino ha estado empedrado para la izquierda pese a la afinidad con los dos países vecinos.

Poco tiempo después de “resuelto” el problema de Brasil, unas declaraciones del presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, que a nombre del G20, cuestionó a los “paraísos fiscales” y nombró a Uruguay como de las naciones que integran ese grupo. El tema generó un amplio debate político. Argentina y Brasil, que integran el G20 junto con México, estaban al tanto del tema.

En medio de las críticas, Mujica viajó a Brasil y recibió el respaldo de ese país, aunque los norteros no pudieron convencer a los argentinos de realizar un apoyo conjunto. A mediados de noviembre, el mandatario viajó a México donde Felipe Calderón dio un espaldarazo a las acciones de Uruguay en el tema. En este caso, un punto clave fue la amistad personal entre Calderón y Pedro Buonomo, ex subsecretario de Economía y actual asesor directo de Mujica.

En una entrevista que concedió al diario “El Observador” el 18 de noviembre de 2011, Mujica defendió su estrategia de negociación ante las críticas de la oposición.

Por ejemplo, pese al daño que provocaron las palabras de Sarkozy y al planteo argentino, el mandatario uruguayo dijo que no quería tratar el tema con los vecinos del Plata y que prefería “seguir” con el “cronograma” trazado de antemano.

⁴ Audición en M24 Emisora de Frecuencia Modulada, 29 de setiembre de 2011

Admitió que una negociación con Argentina por el tema sería “ardua” pero planteó que su idea es que el tema se quede encapsulado dentro del Mercosur.

Según Mujica, quienes lo critican por su negociación con Argentina “no entienden” al vecino país ni al gobernante “Justicialismo”. “Históricamente el Justicialismo ha sido confrontativo, luchador por el desarrollo de una burguesía interna, es decir bastante proteccionista, apoyándose en los trabajadores pero usando el Estado a muerte y saltando de conflicto en conflicto. El Justicialismo vive en el conflicto, no se achica, por lo el contrario se multiplica. ¿Qué quieren? ¿Qué la táctica para lograr acuerdos con Argentina es escupir un ojo, romper relaciones, insultarlos y que con eso se consigue algo? Yo soy lo suficientemente viejo para recordar que con Perón estuvimos seis años sin que viniera ni una mosca a este país. ¿Quieren esa táctica? ¿Del conflicto del puente no aprendimos nada, no nos enseñó nada? ¿Qué se creen? ¿Qué yo soy un alcahuete? No, llevo la táctica que entiendo que le conviene más para conseguir cosas en una situación difícil a mi sociedad. Eso es lo que tengo que lograr”.

Mujica dijo que cuando va a Argentina trata de ser “amigo de todo lo que hay” en ese país. Por eso, explicó, habla con el jefe del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri. “Es una táctica que adopto a los efectos de conseguir cosas para la sociedad uruguaya”, afirmó.

Insistió, además, con la defensa del Mercosur, pero admitió que tiene que “adaptarse” y no puede “cambiar” la política de Argentina y Brasil. En este problema, referido a la necesidad de llegar a acuerdos que impidan la doble tributación entre los países, las negociaciones estuvieron al mando del presidente y del Ministerio de Relaciones Exteriores, dejando en un segundo plano al Ministerio de Economía y Finanzas, secretaría encargada de ultimar los detalles de los acuerdos sobre el punto.

G-Regionalismo abierto

Estar en el “estribo” de Brasil, tratar de llevar una relación cordial con una conflictiva Argentina, han marcado a los dos períodos de gobiernos. Para la izquierda la apuesta a consolidar a Uruguay en la región ha sido una prioridad, pero la frágil situación del bloque llevó a explorar una alternativa, explorada por otros gobiernos, del regionalismo abierto un concepto defendido en especial por Danilo Astori como la política que “conjuga la pertenencia a una región y su apuesta al desarrollo de la misma con una liberalización del comercio que le permita competir en el mundo y mejorar las condiciones de acceso de su producción a los mercados mundiales” (La República, 16 de diciembre de 2009).

Para la mayoría de los entrevistados para este trabajo, esa idea que fue impulsada con fuerza por Vázquez continúa con Mujica. El propio Mujica lo dijo: “tampoco soy partidario a quedar encerrado en eso (el Mercosur). El país tiene que buscar una diversificación y lo vamos a hacer” (El Observador, 18 de diciembre de 2011).

Enrique Rubio ve “vigente” esa política. “Los acuerdos van lentos en la región, lo que va más rápido son los proyectos de infraestructura. Entonces, la idea de quedar solo concentrados en la región no la comparte nadie porque es demasiado riesgoso; además

porque la propia crisis internacional va produciendo impacto financieros y entonces hay que ser cuidadoso y diversificar. Tenemos que tener un muy buen vínculo con Brasil pero eso también nos ha arrastrado a perder competitividad en algunos campos y hay que tener cuidado para que el gigante no nos arrastre. El regionalismo abierto se da en la práctica. Esta administración es tan pragmática como la anterior aunque el contexto es distinto: hay regionalismo abierto en los dos casos, con debates puntuales”.

En tanto Ernesto Agazzi sostuvo que este gobierno tiene la visión de que la “integración regional es imprescindible pero no es excluyente. No es para practicar una relación acordada acá adentro y después ser liberales en el mundo. Yo soy bastante crítico con el regionalismo abierto en el sentido que sea. Si adentro es regulado para afuera también”.

Según su visión hay que “trabajar por la integración regional y después pensar que esa región tiene que integrarse en forma más general, pero ‘sur-sur’ no ‘sur-norte’”.

Por su parte Mazzarovich dijo que el tema regionalismo abierto “no siempre es bien comprendido por los compañeros”. “Regionalismo abierto supone una reafirmación de nuestro papel en el Mercosur del que seguiremos siendo parte y abierto que quiere decir no cerramos nuestro relacionamiento con otras regiones del mundo”.

Caetano entiende que hay entre los dos gobiernos una “continuidad en la lógica de apertura”. “Mujica es tan o más aperturista que Tabaré Vázquez; a todos lados va y pide más apertura”, explicó.

“Uruguay sigue jugando a que dentro de las restricciones como socio pleno del Mercosur, va a reclamar que el Mercosur sea un modelo de regionalismo abierto porque no hay otro regionalismo que le sirva a Uruguay. Va a reclamar hasta el límite de lo posible llevar adelante un multilateralismo”.

H-¿Qué tipos de embajadores?

Una cancillería que en el primer gobierno y durante buena parte de él, no jugó sola y debió compartir acciones con otros ministerios, y que en la actual administración recobró un protagonismo casi exclusivo y coordinado con el presidente, marcan la forma en la que se trabajó en uno de los ministerios más codiciados.

El ingreso al Ministerio de Relaciones Exteriores no fue fácil para la izquierda, admitieron varios de los dirigentes y académicos consultados. Un “feudo” del Partido Colorado y Partido Nacional, fue una de las dificultades con las que se encontraron los dirigentes del FA, comentaron los entrevistados.

Además, es común encontrar en los documentos programáticos de la izquierda la reiteración del concepto de profesionalizar la cancillería, reforzar el servicio exterior (IV Congreso Extraordinario, V Congreso Ordinario) como elementos para que el FA pisara fuerte en un ministerio que le es “ajeno”.

Por eso, un aspecto que también merece análisis por las consecuencias para el trabajo de la cancillería tiene que ver con la designación de embajadores políticos y no de carrera. El tema generó especial malestar en filas de la oposición durante el gobierno de Vázquez y en lo que va de Mujica.

En mayo de 2005, mediante un decreto del Poder Ejecutivo se resolvió duplicar de diez a veinte los cargos de confianza en el Servicio Exterior. Luego, en la Ley de Presupuesto se habilitó a las autoridades de la Cancillería a designar hasta diez Consejeros (cuartos en nivel jerárquico por encima de secretarios de primera, de segunda y de tercera) como Jefes de Misión. Hasta ese momento, sólo podían ser Jefes de Misión, embajadores, ministros y ministros consejeros. Estas situaciones y designaciones políticas al frente de direcciones generales del Ministerio de Relaciones Exteriores dieron lugar a declaraciones de rechazo de la Asociación de Funcionarios de Carrera del Servicio Exterior del Uruguay (AFUSEU) y duros enfrentamientos de Gargano con los partidos opositores, incluso en ámbitos parlamentarios (Fernández Luzuriaga, 2007).

La entonces subsecretaria de Relaciones Exteriores Belela Herrera justificaba esta decisión señalando que el Frente Amplio no tiene “muchas personas de confianza”. “Tenemos todo el derecho de tener en departamentos que hacen absolutamente a la confianza de nuestra fuerza política” (Búsqueda, 14 de abril de 2005).

Un razonamiento similar mostrará el canciller designado por el presidente Mujica aunque esta vez anuncie que su idea es no ocupar todos los cargos de confianza. “El Frente Amplio da muchas ventajas en la cancillería. En la dictadura los funcionarios que eran o se creía que eran de izquierda no podían siquiera concursar. Cuando el Frente llega al gobierno se encuentra que en cargos altos –de consejero para arriba– no tenía demasiados funcionarios afines. Entonces tuvo que apelar a los cargos de confianza para gestionar su proyecto. Los funcionarios de carrera son los que dan la continuidad a la política exterior –será nuestro eje– pero queremos ver qué grado de lealtad institucional encuentro hacia el nuevo gobierno y qué compromiso con el trabajo asumen los funcionarios de jerarquía. (...) espero no utilizar todo el cupo y en los lugares donde tenga a alguien de carrera del nivel que se requiere, utilizarlo” (Búsqueda, 17 de diciembre de 2009).

En enero de 2010, Mujica y Almagro, durante la transición de gobierno, establecen un criterio de designaciones para el Servicio Exterior y acuerda que los cargos de embajadores serán ocupados por funcionarios diplomáticos de carrera. Incluso Mujica anuncia que como máximo se utilizarán 12 cargos.

Sin embargo, en los hechos ello no ocurrió. ¿No hay una contradicción con la idea de profesionalizar la cancillería?

Padrón opinó que Almagro “no confrontó” al “aparato interno” en cancillería, al tiempo que aseguró que “no hay ninguna forma en que la corporación trabe la política exterior con perfil progresista”.

“La cancillería ha tomado un sistema de pactos donde Almagro como diplomático de carrera busca negociar con la corporación para no habilitar una presencia política demasiado fuerte”, afirma por su parte Gerardo Caetano.

Este aspecto es uno de los más cuestionados desde la oposición. Para Ope Pasquet esta es una situación “grave” porque “se politizó” el ministerio. “El número de embajadores políticos está en los veinte. Se ha designado con criterio político embajadores en lugares clave sin utilizar a funcionarios de primera línea”.

Sergio Abreu dijo que “se nota una falta de visión estratégica, un trabajo armónico, una política comercial que se alimente de lo que opina Economía y Ganadería, por ejemplo”.

“Acá hay cada vez más una conducción más discrecional, más político-partidaria, lo que es lamentable”, comentó Mieres.

En conclusión, entonces, es posible observar que en el segundo gobierno una continuidad en la forma de aplicar esta política en torno a la cancillería.

I-Misiones de Paz

Hay otro aspecto a tocar en el vasto campo de las relaciones internacionales que no atañe solo a la cancillería, sino que también involucra al Ministerio de Defensa Nacional, la Presidencia de la República y el Parlamento. Son las Misiones de Paz de las Naciones Unidas, un tema escabroso para la izquierda que, sin embargo, permite observar pragmatismo a la hora de su utilización lo que acarrea que se continúe con la política aplicada por gobiernos de otro signo político.

En el documento de inserción internacional aprobado el V Congreso Ordinario del Frente Amplio del 16 de diciembre de 2007, se hace referencia a las misiones de paz. “Nuestra presencia constituye un instrumento efectivo de política exterior, colocando a los países latinoamericanos en niveles de decisión de los temas internacionales”, dice el texto. En el documento se agrega que el “concepto de mantenimiento de paz (peacekeeping) está incorporando gradualmente nuevas definiciones, tales como el fortalecimiento democrático, respeto a los derechos humanos y equidad de género”.

“Esta participación en las etapas iniciales del post-conflicto, permite a nuestro país trabajar de manera sustancial con el multilateralismo activo, con el fin de alcanzar la estabilidad política, económica y social y el fortalecimiento del Estado de derecho concepto que se conoce como construcción de la paz (peacebuilding)”, sostiene el FA en el documento.

Uruguay ha estado presente en las operaciones de paz desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, pero esa participación aumentó a partir de la década de los 90 del siglo pasado, colocando al país como uno de los mayores contribuyentes de tropas para estas misiones (Zurbriggen, 2005).

Uruguay participa en 12 misiones de paz, pero concentran más del 90% de sus efectivos en dos: la misión en Haití (MINUSTAH) y la del Congo (MONUC).

En este tema, la cancillería no está a la cabeza de las negociaciones, pese a que tiene una participación importante, sino que depende también del Ministerio de Defensa Nacional. Cristina Zurbriggen explica que la participación de efectivos en operaciones de paz es potestad privativa del Presidente de la República actuando con el Consejo de Ministros, mientras que el Poder Legislativo debe aprobar la salida. En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, la normativa “asigna asimismo importantes atribuciones y funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores. En este caso conviene hacer la distinción entre el rol que le compete a la Cancillería y a la misión permanente del Uruguay ante la ONU con sede en Nueva York. Esta última realiza el seguimiento y evolución de los diferentes conflictos y realiza los contactos necesarios para asegurar que el Uruguay sea consultado

sobre su eventual participación en determinada misión. A la cancillería le compete realizar los contactos con los actores internos, así como con las Misiones del Uruguay en los países y regiones involucradas a efectos de contar con la mayor información sobre el área en cuestión. Al Ministerio de Economía y Finanzas le compete coordinar el mejor aprovechamiento de los recursos empleados en las misiones. Al Ministerio de Defensa Nacional le corresponden las tareas de implementación de la política. El mismo tiene las funciones asignadas de evaluar y determinar la aportación de contingentes que el país puede efectuar en función de las posibilidades institucionales”.

¿Y qué ha pasado con las misiones desde la llegada del Frente Amplio al gobierno? Según Clérico, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson (2006), el FA continuó con la participación de efectivos militares uruguayos en las misiones de paz de Naciones Unidas como forma de cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por gobiernos anteriores. Esta participación se tornó “en la única política de Estado que no ha sufrido cuestionamientos desde los partidos de oposición, aunque sí los tuvo de parte de distintos sectores del partido de gobierno”.

En cuanto a la MINUSTAH, el gobierno “entendió que su continuación en la misma también se relaciona con un tema de cooperación con los demás países de la región que tenían comprometida su participación”.

A fines del primer año de gobierno de Tabaré Vázquez se produjo una tensión dentro del oficialismo debido al planteo del Poder Ejecutivo de reforzar el envío de contingente militar a Haití. Primero la ministra de Desarrollo Social, la comunista Marina Arismendi, se negó a firmar el proyecto de ley por entender que la exposición de motivos de la iniciativa era igual a la del gobierno de Jorge Batlle. El texto se modificó y se envió al Parlamento. Si bien el proyecto fue votado, tuvo como consecuencia la renuncia del diputado socialista Guillermo Chifflet el 1° de diciembre de ese año.

En setiembre de 2011, la misión en Haití generó problemas otra vez. En este caso, un video que involucraba a militares uruguayos abusando de un haitiano generó un escándalo internacional aunque no provocó discusión en el sistema político respecto al papel del país en las misiones de paz.

El subsecretario de Defensa Jorge Menéndez defendió la participación en las misiones pese a esta situación puntual. Dijo que Uruguay está “trabajando por la paz en el mundo”. “Me opongo tajantemente al criterio de que nuestras fuerzas son de ocupación” (La Diaria, 27 de octubre de 2011).

El senador Rubio observa una “continuidad” en los dos gobiernos con este tema. Opinó que este fue un “elemento puente” con las fuerzas armadas ya que “había choques muy fuertes en otros temas como derechos humanos”.

“Creo que fue una realidad que hubo que incorporar rápidamente y se incorporó a iniciativa del Ejecutivo porque no estaba con claridad en la agenda programática”, añadió.

En tanto Mazzarovich dijo que “no es ningún delito” integrar las Misiones de Paz. “El asunto es cuando se modifican y terminan siendo fuerzas prácticamente de ocupación al ser rechazados por los pueblos”.

J-Balance

Hasta ahora hemos analizado la gestión de los dos gobiernos en cinco grandes áreas: la relación con Estados Unidos, Argentina, Brasil, la política hacia la interna de la cancillería y el papel de las Misiones de Paz de la ONU.

Es tiempo, entonces de ir ordenando el trabajo para ver si hay continuidades, cambios entre las dos gestiones.

Un primer aspecto que emerge es la impronta que Vázquez y Mujica dieron a sus gestiones. En el caso del ex presidente tanto del relevamiento de información como de las entrevistas surge el tema que su gestión estuvo marcada por el enfrentamiento con Argentina por la instalación de la hoy planta de UPM en Fray Bentos. Este hecho fue clave para entender otros procesos, como la fuerte crítica al Mercosur porque no ayudó a solucionar el tema al tiempo que, en un momento excepcional en la historia, se daba un acercamiento con Estados Unidos.

Toda esta situación fue manejada por Vázquez con un “pragmatismo en el peor sentido”, concluyó Caetano. “La forma en que responde Tabaré Vázquez revela que no tiene conocimiento y vocación por el tema de la política exterior”, añadió.

Padrón, en tanto, teniendo en cuenta su cercanía con la administración de Vázquez dijo que el primer presidente de izquierda “evitaba las situaciones internacionales” porque “no era un tema que lo entusiasmará”.

Vázquez aprovechó cada intervención en las cumbres del Mercosur para cuestionar el funcionamiento del bloque y más de una vez envió una señal no participando de reuniones de presidentes, enviando al vicepresidente.

La actitud de Mujica ha sido desde el arranque distinta. Apostó de inmediato a su gestión personal para solucionar los problemas que se presentaran y se ofreció de mediador en varios conflictos como vimos varias páginas atrás.

“Mujica hace eso con todo el mundo”, explica Agazzi un hombre cercano a Mujica. La idea de conversar con sus pares de la región “es la expresión internacional” de esa manera de ser. “Tiene una gran capacidad de hacer cosas. Tiene sus riesgos, pero eso es otra cosa”, afirmó.

En la solución de los problemas con Argentina y alguno puntual con Brasil y en el reforzamiento de lo regional como punta de lanza Mujica puso “mucho de lo personal” apelando a su vieja raíz Herrerista, explicó Caetano. Para Mujica, el tema política exterior está en los primerísimos lugares, señaló.

Estos perfiles llevan a una primera conclusión –que será analizada en el capítulo específico– que es la apuesta a la región que realizó Mujica a diferencia de Vázquez.

Para algunos de esta manera se cumple con una de las principales banderas del Frente Amplio que desde su raíz histórica apostó al concepto de la “patria grande”.

“Si me decían que el gobierno del MPP iba a tener este tipo de política exterior me parecía imposible. Yo los veía yendo a una lógica tipo ALBA”, dijo Padrón. El ALBA (Alianza Bolivariana para Nuestra América) precisamente, es un camino que el gobierno uruguayo

no ha tenido en cuenta. La apuesta sigue siendo el Mercosur y reforzar a la Unasur el principal proyecto geopolítico que impulsó Brasil para reforzar su liderazgo.

La concreción del ALBA, un tratado de comercio impulsado por el presidente de Venezuela Hugo Chávez y acompañado por los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Cuba, no aparece en la agenda ni de Vázquez ni de Mujica, algo que puede llegar a llamar la atención en el segundo caso dado el vínculo del actual presidente uruguayo con alguno de los gobernantes de esos países.⁵

“Este gobierno arranca con un pobrísimo guión que es el ‘Más Uruguay’ pero reivindica el ‘Uruguay Integrado’”, comentó Padrón al analizar las dos plataformas electorales, la de Mujica primero y la de Vázquez después. Para Padrón, el documento “Más Uruguay” –que citamos más arriba– demuestra lo que fue el final de la gestión de Vázquez. En ese texto, “casi no se toca la política internacional”.

Para Caetano, en tanto, esta diferencia entre ambos gobiernos en el plano internacional marca una “inflexión” entre las dos administraciones. “Entre las dos hay diferencias de estilo pero esta es una diferencia programática. Más allá de que son dos coyunturas muy distintas, no creo que esta apuesta más sólida a la región como signo distintivo de la política exterior del gobierno de Mujica sea simplemente una adaptación a una coyuntura distinta. No lo creo, creo que forma parte de uno de los pocos perfiles conceptualmente claros de esta administración”.

Caetano recordó que el discurso de la campaña electoral de 2004 que llevó a Vázquez a la presidencia era “fuertemente integracionista” y era uno de los elementos “sustantivos de diferenciación” del Frente Amplio frente a los demás. Sin embargo, durante la gestión de Vázquez, éste “no tenía claridad respecto al tema”, dijo. El contenido del “Uruguay Integrado” le “importaba más a Gargano que a Tabaré Vázquez”. “Ni hablemos del programa del Frente Amplio que era un saludo a la bandera debido a que era fruto de una hipernegociación”.

Según el historiador y politólogo la gestión de Vázquez no tenía esa “apuesta a la regional” sino una visión “mucho más libre” respecto a que haría “lo que más le convenga”. En cambio, Mujica tiene una “apuesta más firme y coherente hacia la región”.

¿Esto lleva a que sea esta administración más de izquierda? Aquí se puede observar, según los entrevistados, que en este aspecto hay algo más de simbólico que real.

Rubio dijo que hay una “percepción” de que este segundo gobierno es “más de izquierda”. “Darle importancia a lo regional, cultivar el vínculo personal con los gobernantes, da una impronta especial, pero es más eso que una política de grandes giros desde este punto de vista. La gestión de Vázquez estuvo muy condicionada por el choque anterior con Argentina, y eso lo obligó a determinados tipos de gestos y le sale más fácil a Mujica el vínculo con gobernantes de su impronta ideológica. Pero creo que es más una sensación y mensajes que cosas de sustancia fuertes”.

⁵ El 5 de febrero de 2012 se realizó la XI Cumbre del ALBA. Mujica no fue por temas de agenda y envió al embajador itinerante Julio Baráibar quien a nombre del mandatario dijo que el ALBA es “algo esencial para enfrentar los desafíos de este mundo globalizado”.

Desde el lado de la academia, Caetano entiende que esta “apuesta regional no es un reflejo de izquierda. Mujica en ese sentido muestra un pragmatismo. Recibió a las ‘Damas de Blanco’ (organización que reclama por los derechos de los presos políticos en Cuba)⁶, ha mantenido una postura más distante o oscilante respecto Chávez; se reunió con (el jefe de gobierno porteño Mauricio) Macri, mantiene un vínculo privilegiado con Piñera y con Cristina Fernández”.

Uno de los principales cuestionamientos desde la oposición a los dos gobiernos ha sido el manejo ideológico de las relaciones internacionales. “Tenés un concepto de integración en el que no se denuncia la conducta comercial del Mercosur, porque en el fondo hay un tema de coincidencia política-ideológica, un progresismo de pacotilla que no les permite decir ‘este se equivocó’. El pasaporte es que somos iguales en el pensamiento”, afirmó el ex canciller Sergio Abreu.

Desde el oficialismo, sin embargo, se desestima esta visión y que la afinidad ideológica sirve como “facilitador” para solucionar problemas. “Eso es un verso”, opinó el senador Rubio. “Que se ha usado mucho el elemento ideológico por parte de Mujica como algo que sea facilitador de vínculos, sí. Lo desarrolló con Evo Morales, Chávez, Dilma. Las afinidades sirven para facilitar el destrabe de problemas. Todo el mundo identificó que había factores físicos de poder que eran obstáculo para la integración. Entonces, la instancia del vínculo fuerte sirve para destrabar problemas puntuales. No es una política de fronteras ideológicas”.

“Cuando se hace algo en conjunto la amistad juega”, entiende por su parte Agazzi. “Eso no quiere decir que la negociación comercial sea sólo ideológica, porque con países que no tenemos coincidencia ideológica también comerciamos”, señaló.

A su vez, Mazzarovich sostiene que ni el gobierno actual ni el anterior han incorporado al relacionamiento internacional algún aspecto ideológico “más allá de las posturas históricas explicadas, fundamentadas y que no son un descubrimiento para nadie”.

Caetano explicó que los procesos de integración “no pueden avanzar sobre la base de afinidades ideológicas. Son procesos de democracia que hoy tiene este gobierno y mañana otro. Entonces, los procesos de integración deben afirmarse a través de procesos e instituciones comunes”.

“Cuando asume Tabaré Vázquez todavía estaba esa idea de afinidad ideológica. Estaba Lula en Brasil, Kirchner en Argentina y en Uruguay entraba Vázquez. Pero luego la realidad cayó rápidamente porque los grandes programas augurales chocaron con que los intereses nacionalistas seguían existiendo y que el interés nacional prevalecía sobre la convergencia ideológica. Kirchner tuvo un enfrentamiento más duro con Vázquez que con Batlle. Y Lula cuando debió apoyar al Uruguay no jugó fuerte”, recordó.

Según Caetano Mujica no tiene en cuenta esa “afinidad ideológica” ya que además de Argentina y Brasil ha estrechado relaciones con el presidente de Colombia, el de Chile y

⁶ Este gesto de Mujica llevó a que las relaciones entre ambos países se enfriaran. En este aspecto, Vázquez se mostró más cercano al gobierno de los Castro ya que su primer acto de gobierno fue restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba, visitó la isla y no se reunió con disidentes.

“no va en la dirección” del ALBA. “En ese sentido, si se ve el discurso de Mujica en materia de política exterior, hay una apuesta integracionista más fuerte pero cimentada en términos de realismo”.

El ex viceministro Nelson Fernández señaló para esta investigación, que el “mundo va más allá de Caracas” y los “gobiernos amigos no aseguran una integración más profunda”. “La integración es demasiado importante para pensar que si soy amigo de Chávez, de Cristina, Tabaré, Bachelet, Lugo, va a ir todo bárbaro, eso no es cierto”, añadió.

Además, admitió que durante la administración de Gargano había “una postura más ideológica” con “contactos más directos que después no fueron tantos”.

Otro tema no menor es la situación de la cancillería. En la primera mitad del gobierno de Vázquez, este ministerio no jugó solo, como dijimos páginas atrás. Intervinieron varias dependencias del Estado como Economía, Industria y la propia Secretaría de la Presidencia. Esto quedó reflejado en el documento de Uruguay Integrado aprobado por el V congreso extraordinario el 13 y 14 de diciembre de 2008, se establece que la “cancillería ya no posee la exclusividad del accionar en materia de las relaciones internacionales, dada la participación de otras estructuras del Estado; no obstante ello, la articulación y coordinación debe ser ejercida por el MRREE, en el entendido que es un rol específico del mismo”.

Pero en lo que va de la gestión de Mujica es claro que este tiene una relación aceptada con su canciller, algo totalmente diferente a lo que le sucedió a Vázquez con Gargano.

Rubio admite que en este punto “hay un cambio”. “La cancillería gravita más que en el gobierno anterior. En el anterior, quizás por el conflicto, los cambios de cancilleres, los conflictos aparentes o reales ya que Gargano decía una cosa y Tabaré otra, hubo una conducción presidencial de las relaciones internacionales más fuerte. En cambio ahora hay un mayor peso de la cancillería, un mayor profesionalismo”.

“La orientación de la cancillería hoy es mucho más lógica para la izquierda”, indica Padrón. Para Caetano es clave la forma en la que Mujica conformó su gabinete, distinta a la de Vázquez. En vez de segmentar el gabinete entre “tabarecistas” y “cabezas de lista”, apostó a la segmentación proporcional entre los sectores pero se reservó para sí ministerios claves como Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Ganadería y Educación. En el caso de la cancillería puso a un hombre, con carrera dentro del ministerio, que fue su asesor cuando ocupó el Ministerio de Ganadería. Al mismo tiempo, Mujica buscó mantener una continuidad en el servicio exterior: en dos de las tres embajadas claves para el Uruguay mantuvo a los embajadores que estaban al final del período en el gobierno de Vázquez: Carlos Gianelli (Estados Unidos) y Carlos Amorín (Brasil). La diferencia fue en Argentina. Allí colocó a Guillermo Pomi, un hombre de su confianza con quien dialoga directamente sin necesidad de pasar por la cancillería. A la vez, el canciller ubicó a Francisco Bustillo, ex embajador en Argentina y que debió enfrentar los momentos difíciles en la relación entre ambos países, como jefe de gabinete de Almagro.

Visto en perspectiva estos dos años de gestión, la cancillería retomó el liderazgo en materia internacional incluido todo lo referido a lo comercial.

CAPITULO III

Conclusiones

En todos los ámbitos, académicos y políticos, hay algo que se ha convertido en una frase repetida que es que en el equipo económico hay una “continuidad” respecto a lo que se hizo en el primer gobierno de Tabaré Vázquez. Incluso se sostiene que se siguieron lineamientos de gobiernos de otro signo político en esa área. Sin embargo, tras el relevamiento realizado para el caso de la política internacional es posible señalar que en varios aspectos se han presentado cambios entre una administración sin que se produjeran procesos traumáticos en la fuerza política. También se observan continuidades, sobre todo en lo referido a la lógica de apertura, aunque el objetivo se busque de distinta manera.

Un primer aspecto a tratar es cómo funcionó la cancillería. En el primer gobierno el trabajo estuvo marcado por las diferencias entre el presidente Vázquez y el canciller Gargano. Esas diferencias, que se exacerbaban por el TLC con Estados Unidos, provocaron tres tipos de modelos decisorios (Luján, 2010): uno el “formal” con el presidente a la cabeza y el canciller ejecutando la política; el “colegiado” en el que participan varios lugares de la administración; y el “competitivo” donde varias agencias o ministerios compiten entre sí con el jefe de Estado laudando.

En el caso de Mujica, nos podemos inclinar por un modelo “formal” en la forma de llevar adelante la gestión de la política internacional. En este período de análisis se puede observar como Mujica marcó la línea de gestión, le puso su impronta con la diplomacia presidencial, y posicionó la cancillería a la cabeza.

Con esta nueva impronta, el resto de los ministerios, en especial Economía e Industria, que en el periodo pasado tuvieron su papel de injerencia, en esta nueva etapa de gobierno se encuentran subordinados a la secretaría de Estado que orienta Almagro.

Esta forma de trabajo se cimentó, además, en una fluida relación entre presidente y canciller, lo que contrastó con el inicio de la gestión de Vázquez y Gargano, lo que marca una de las principales diferencias entre ambas administraciones. En el caso de Vázquez hubo un cambio sobre este punto cuando colocó a Gonzalo Fernández, su hombre de mayor confianza, a quien dejó moverse con libertad.

Otra diferencia se ubica en el trabajo del presidente. En este caso, Mujica apeló mucho a su vinculación personal con sus pares de la región para solucionar los problemas que se le presentaban al Uruguay (caso Argentina, temas puntuales con Brasil), a figurar como un posible mediador (problemas surgidos entre Colombia y Venezuela, por ejemplo). En Vázquez este tipo de relacionamiento con los mandatarios de la región no se registró. Solo la diferencia es en el trato con la presidenta de Chile Michelle Bachelet con quien compartía la misma profesión, la medicina, y pertenecían a una misma orientación ideológica, el Partido Socialista. Vázquez sí tuvo una relación más cercana con Estados Unidos. Así vemos como tuvo su acercamiento con George W. Bush, invitándolo a Uruguay y planteando los problemas en el “vecindario” del Río de la Plata. Pese a que no compartieron mucho tiempo, Vázquez también procuró una buena relación con el sucesor

de Bush, el demócrata Barack Obama. Al tiempo que negoció la apertura del mercado de la carne ovina además de la bovina a Estados Unidos, Vázquez recibió un fuerte respaldo de Obama durante una reunión en Nueva York al tratarse el alcance de las Misiones de Paz. En ese encuentro, Obama le pidió a Vázquez que se sentara junto a él y le solicitó, además, que clausurara el evento. “Uruguay fue reconocido como un país que aporta enormemente a la paz internacional con las Misiones de Paz, esfuerzo y trabajo que fue agradecido por diversas naciones”, informó la Presidencia de la República en un comunicado con el título “Los presidentes de Uruguay y Estados Unidos en reunión sobre Misiones de Paz de ONU”.⁷

En este aspecto, entonces, se puede observar que Vázquez apostó a la relación con pares fuera de la región luego de enfrentar dificultades en el Mercosur, en especial en el conflicto con Argentina. Mujica ha ido, hasta ahora, por el camino contrario, se concentró en la región y no tiene una relación fuera de ella.

Otro punto tiene que ver con los lineamientos programáticos. Como se escribió anteriormente, los programas dentro de la izquierda se elaboran con anticipación y son fruto de largas negociaciones, muchas de ellas conflictivas. Sin embargo, de lo investigado se puede indicar que si bien hay un programa que sirve de guía para gobernar, el día a día de la gestión pesa en las decisiones, en especial cuando se trata de un área en la que el país debe interactuar con otros países y otros intereses. Es llamativo como para los entrevistados este punto no es foco de conflicto y que incluso no se han generado en la actualidad grandes discusiones como sucedió en el pasado, en especial al momento de discutir el TLC con Estados Unidos.

¿Qué puede explicar esta situación? Un tema es que Mujica se ha plantado con una visión en la que se pone énfasis en la relación con la región. En el caso de Vázquez si bien decía defender al Mercosur, los problemas con Argentina y el planteo de acercamiento con Estados Unidos llevaron a un alejamiento con la base de la fuerza política. Hoy, la gestión de Mujica, reivindica la idea del regionalismo abierto pero con base en un trabajo estrecho con los dos principales socios de la región. Además, en este período perdió su lugar en la agenda Estados Unidos llegándose a decir que la relación política-comercial con ese país se está “administrando”.

Todo esto lleva a pensar que estamos ante una gestión “más de izquierda”, es decir más emparentada con el pensamiento y la forma de la fuerza política que hoy gobierno. No obstante, los propios dirigentes del FA relativizan esta situación y que incluso una cosa es el gobierno y otra el partido: “Tenemos un retraso importante en comprender que no puede ser lo mismo las relaciones internacionales del Frente Amplio que las del gobierno”, afirmó Mazarovich, ex embajador y presidente de la Carifa.

A esto se suma una fluida relación de la cancillería con la fuerza política que ha evitado posibles focos de conflicto.

⁷ http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2009/09/2009092907.htm.

Nuestra hipótesis planteaba que una menor carga ideológica había permitido evitar la confrontación en la interna del oficialismo. Sin embargo, en los hechos esa confrontación se ha evitado porque es posible encontrar en este segundo gobierno en las áreas estudiadas un mayor apego a la tradición del Frente Amplio como la reivindicación de la “patria grande” expresada en este caso a través de reforzar los lazos del Mercosur, apoyar la Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas), la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y alejarse de Estados Unidos.

Pero el hecho de seguir en este segundo gobierno este camino, no significó pegarse a un modelo como el del ALBA donde a instancias de Chávez está basado fuertemente en lo ideológico. Como lo dijimos anteriormente, en los dos gobiernos se mantuvo una prudente distancia con esa iniciativa. Una situación parecida se ve con Cuba, país con el que la izquierda tiene importantes lazos. Se restablecieron las relaciones con ese país, hubo gestos diplomáticos como la visita de Vázquez a la isla en junio de 2008, pero no mucho más.

Es por eso posible encontrar aquí otro cambio respecto al primer gobierno de izquierda.

Pero a la vez se pueden observar continuidades como en lo referido a la lógica de apertura. Vázquez, con un contexto desfavorable marcado por las diferencias con Argentina, apostó al regionalismo abierto, buscando una “proyección simultánea hacia el espacio regional y hacia el mundo” (Luján, 2010).

Mujica, ha realizado lo mismo, como se planteó recién, aunque con un mayor énfasis en lo regional, algo que si bien estaba planteado en los papeles en la administración Vázquez le fue difícil de concretar.

Del análisis de los temas, surge también una diferencia respecto a los estilos de trabajo hacia afuera. Se observa que aunque Mujica da un rol más preponderante a la cancillería que su antecesor, a la vez se ubica él mismo como central a la hora de implementar la política internacional. Apelar de manera constante a la diplomacia presidencial para solucionar problemas con la región, ha sido un arma utilizada por el presidente que a vista de los resultados aparece como efectiva. Esto también recibe críticas. Por ejemplo, el ex vicedecano y actual senador colorado, Ope Pasquet, dijo que muchas veces se destaca que Mujica resuelve un problema “llamando por teléfono como algo positivo” cuando esta situación quiere decir que “las normas no funcionan”.

Es interesante la visión de Romeo Pérez quien en una entrevista para este trabajo, la diplomacia presidencial no es un camino seguro. “La diplomacia presidencial siempre es de baja calidad y en cualquier país del mundo. Los presidentes son figuras de la política doméstica, tienen competencia en política exterior pero están parados en la política doméstica con los dos pies y una gestión diplomática no se improvisa”, dijo.

En este marco, la izquierda se propuso desde un primer momento apuntar a una “profesionalización” del servicio exterior. Pero aquí encontramos un flanco que ataca la oposición cada vez que puede que es la nominación de personal político en cargos de embajadores en lugar de funcionarios de carrera. Esta medida, cuestionada porque afecta precisamente la “profesionalización” de la cancillería, ha sido utilizada por los dos

gobiernos con un mismo argumento que tiene que ver con la falta de personal de confianza afín a la izquierda.

También se observa una continuidad en un tema polémico como las misiones de paz. Los dos gobiernos del Frente Amplio han mantenido esta política implementada durante los gobiernos del Partido Nacional y Partido Colorado, pese a que siempre surgen críticas desde la izquierda por este tema. En un tema en que aparecen vinculados varias entidades estatales como los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y el Parlamento, y que a priori podría ser más complejo, es donde observamos una política de Estado que se ha mantenido con el paso del tiempo.

Si bien el actual gobierno aún no terminó al momento de realizar este trabajo, se puede observar que en relaciones exteriores no hay un “gobierno en disputa” como dijo en su momento el senador comunista Eduardo Lorier al referirse a los cuestionamientos en el área económica, o lo que sucede en la educación.

Álvaro Padrón, aseguró al autor de esta investigación que “más cerca de las elecciones” el MPP tomará a la “política exterior como un triunfo”. Agregó que “hay ruptura en la relación con la región, con el resto del mundo, en la gestión de la cancillería, en la forma de hacer política internacional del presidente”.

A fines del año pasado, Almagro fue invitado a una actividad organizada por la Comisión de Programa del Frente Amplio y el Fundación Friedrich Ebert (FES) en la que participaron dirigentes y legisladores del oficialismo. El canciller dijo que toda “evaluación debe tener diez páginas de logros, veinte de fracasos y treinta de acciones pendientes”. Destacó el fin del conflicto con Argentina con el desbloqueo del puente internacional San Martín, la solución a los problemas comerciales con Brasil, los acuerdos de infraestructura con la región, la destacada actuación de Uruguay en organismos internacionales y las medidas adoptadas en relación a la ley de Caducidad en cumplimiento de fallos internacionales.

"No sé si mis antecesores pueden exhibir el 20% de estos logros", dijo Almagro respaldando, de hecho, la visión de Padrón respecto a que esta política será una de las cartas de triunfo del gobierno.⁸

¿Pero todo esto alcanza? Uno de los momentos más complejos que le tocó a la cancillería sortear tuvo que ver con el cuestionamiento del G20, en la palabra del presidente francés Nicolás Sarkozy, al afirmar que Uruguay es una “guarida fiscal”.

Este punto puso en discusión cuál era el grado de acercamiento del gobierno uruguayo con Argentina y Brasil, que integran el grupo y que no cuestionaron previamente esta declaración. Brasil anunció luego que Uruguay se moviera que lo haría después.

El hecho llevó a la reflexión sobre el tipo de relación que tiene un país pequeño como Uruguay.

El politólogo Oscar Bottinelli lo explicó de esta manera: “Uruguay ya no tiene las relaciones estrechas que supo tener con países poderosos: Sanguinetti con Mitterrand, Felipe González, Aznar; Lacalle con Aznar; Batlle con Bush; Vázquez con Bush. Tampoco

⁸ Desgrabación del encuentro.

se ha cultivado la relación con México que pasara a un primer nivel con Batlle y se mantuviera con Vázquez. Tampoco las relaciones con la Francia de Chirac, especialmente en los gobiernos de Sanguinetti bis y en la primera mitad de la administración Vázquez”.

“Cabe reflexionar, en un tema en los que casi no hay elección, que un país pequeño, despoblado y lejano, que a nadie interesa venderle por su dimensión pero que lo que vende molesta a muchos, solo se fortalece con políticas de continuidad y consenso, y con una política exterior en que se privilegie la dimensión política” (El Observador, 5 de noviembre de 2011).

La idea de generar una política de Estado en política internacional no ha sido algo posible de concretar. En este aspecto, se pueden encontrar diferencias entre ambos gobiernos. En febrero de 2005, tras una breve negociación, los partidos de oposición y gobierno llegaron a un acta de “acuerdo” en tres grandes temas: economía, relaciones exteriores y educación. Luego vinieron las diferencias entre oposición y gobierno en especial por la gestión de Reinaldo Gargano. Su sucesor, Gonzalo Fernández intentó un acercamiento con los partidos pero no hubo mayores avances.

En el caso del gobierno de Mujica la búsqueda de acuerdos entre los partidos no incluyó el aspecto internacional y se centró en la seguridad, educación, medio ambiente y energía.

Como le sucedió a Gargano, la gestión de Almagro ha sido cuestionada por la oposición, pero no generó diferencias a la interna de la fuerza política que hasta el momento se ha puesto detrás del ministro sin fisuras.

En materia de relaciones exteriores, el país no juega solo y depende de lo que suceda a su alrededor y en el mundo. Si bien es imposible hacer “futurología” sobre lo que sucederá con esta materia en los próximos años, a esta altura de lo que va de administración se pueden ver algunas señales de un viraje en el tema. En el discurso de la actual administración y de acuerdo con la lógica que impera en el Frente Amplio hay una apuesta fuertemente integracionista que a la vez llevó a dejar de lado lo que sucedía fuera del mundo. Una lógica similar buscó Tabaré Vázquez al comienzo, pero dadas las dificultades debió cambiar la estrategia y abrirse al mundo lo que provocó tensiones internas.

Hoy esas tensiones no se observan en el gobierno. No hay temas que generen diferencias importantes. Pero lentamente y con diversas apariciones públicas, tanto el presidente Mujica como el canciller Almagro, reiteran una y otra vez que quieren salir del “barrio” lo que puede no solo crear tensiones con la región sino en la propia interna, según el camino que se elija. Pero transitar ese camino no será fácil. “Se han perdido todos los contactos internacionales”, explicó uno de los entrevistados para este trabajo que prefirió que su comentario no fuera identificado. En los últimos dos años, se llevaron cambios en el servicio diplomático que terminaron afectando las relaciones fluidas que había en otros gobiernos. Es que no solo se necesita que los presidentes tengan sus contactos sino que se necesitan funcionarios de carrera con experiencia y llegada en los principales ámbitos internacionales, explicó uno de los consultados.

A esta altura nos preguntamos si Mujica no comenzará a transitar el mismo camino que su antecesor dado los niveles de conflictividad creciente con sus vecinos. Esto puede poner en

entredicho la situación del Mercosur, un tema delicado sin dudas. Pero como dijo Nelson Fernández, “Uruguay no tiene futuro sin integración, no es como Chile que está a siete horas de los principales puertos del mundo”.

Vázquez comenzó apoyándose en la región pero al poco tiempo debió salir al mundo. ¿Mujica hará lo mismo? Y si hace esto, ¿qué camino elegirá? Apostar a Estados Unidos no aparece en el horizonte por varias razones: ideológicas, económicas –hoy esa nación tiene problemas que no estaban en 2005 y 2006- y hasta de política partidaria, porque reeditaría conflictos internos.

Hasta ahora Mujica ha logrado evitar conflictos internos y, en especial, se aseguró que haya una convergencia en la gestión que hagan la cancillería, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Defensa Nacional y hasta el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Pero Mujica se encuentra en una encrucijada debido a que si bien tiene una excelente relación con los presidentes de la región, fuera de ella hay una gran ausencia. Vázquez, por el contrario tuvo una relación particular con Bush al menos.

También cabe preguntarse qué pasará con el aspecto programático y el plan de gobierno que se presentarán en las próximas elecciones. ¿Será este aspecto uno de los logros de la administración saliente? ¿Si el camino está fuera de la región debido a los problemas que la afinidad y la cercanía no resuelven, cuál es el destino a impulsar? Hasta ahora la señal fuerte apunta a China, el gran mercado mundial, y algunos otros países asiáticos, en detrimento de Europa lo que marcaría un alejamiento cada vez más acentuado de lo que han sido las relaciones exteriores del Uruguay hasta el momento.

Este trabajo abordó las principales acciones del gobierno de Vázquez y los primeros dos años de la administración de Mujica. Sería interesante realizar una nueva investigación una vez culminada el actual gobierno para tener un panorama completo de ambos gobiernos. En especial, aparece como fundamental ver la evolución de dos tipos de relaciones: la de Uruguay con Argentina y Uruguay con Brasil.

BIBLIOGRAFIA

Fernández Luzuriaga, Wilson. “Cambio de canciller en el Uruguay de 2008 ¿Ratificación o rectificación de rumbos?” en Serie de Documentos de Trabajo N° 74, Montevideo, 2008.

Fernández Luzuriaga, Wilson, “El sistema político nacional como variable ineludible para la comprensión de las políticas exteriores latinoamericanas”, trabajo presentado en el II Congreso Ciencias, Tecnologías y Culturas, Chile, 2010.

Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime. “La era progresista”. Editorial Fin de Siglo, Montevideo, 2004.

García Pelayo, Manuel, “La democracia de partidos” en El Estado de Partidos, Editorial Alianza, Madrid, 1986.

Luján, Carlos. “La política exterior de los gobiernos progresistas del cono sur: convergencias y desafíos. El caso uruguayo”, en “Consenso progresista. Política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur: convergencias y desafíos”, Fundación Friedrich Ebert, San Pablo, 2010

Offe, Claus, “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano”, en “Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales”, Madrid, 1992.
Pérez, Romeo. “Un siglo de política exterior” en “El Uruguay del Siglo XX. La política”. Instituto de Ciencia Política, Banda Oriental, Montevideo, 2003.

Pérez Romeo. “Política exterior uruguaya. Siglo XX”. Ediciones de la Plaza, Montevideo, 2011.

Porzecanski, Roberto. “No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)”. Debate, Montevideo, 2010.

Russell, Roberto. “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, Buenos Aires, 1990.

Van Klaveren, Alberto, revista Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Número 117, Santiago de Chile, 1997

Yaffé, Jaime, “Izquierda, gobierno, democracia e instituciones en el Uruguay contemporáneo”, Documento de Trabajo N° 29, Montevideo, 2001.

Zurbriggen, Cristina. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 19, N° 1. Flacso, Santiago de Chile, 2005

Documentos consultados

Acta de acuerdo multipartidario firmada el 16 de febrero de 2005 por representantes de los partidos Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente.

Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009. Porque entre todos otro Uruguay es posible. IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio. 2003.

Propuestas para seguir construyendo un país de primera. Plataforma electoral del Frente Amplio. 2009.

Uruguay Integrado. Principios de Política Internacional. V Congreso Extraordinario del Frente Amplio. 2008.

Uruguay Integrado. V Congreso Ordinario del Frente Amplio. 2007

Entrevistas realizadas para este trabajo

- Abreu, Sergio, senador del Partido Nacional, ex Ministro de Relaciones Exteriores.
- Agazzi, Ernesto, senador del Frente Amplio, ex ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Caetano, Gerardo, Politólogo, Historiador.
- Fernández, Nelson, ex vice ministro de Relaciones Exteriores.
- Gianelli, Carlos, embajador de Uruguay en Estados Unidos.
- Mazzarovich, Jorge, presidente de la Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio. Ex embajador.
- Mieres, Pablo, presidente del Partido Independiente.
- Padrón, Alvaro, director de la Fundación Friedrich Ebert Uruguay, investigador sobre integración regional.
- Pasquet, Ope, senador, Secretario General Partido Colorado, ex vice ministro de Relaciones Exteriores.
- Pérez, Romeo, abogado, docente e investigador del Instituto de Ciencia Política.
- Rubio, Enrique, senador del Frente Amplio, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores.

Medios de comunicación relevados

Brecha
Búsqueda
El Espectador
El Observador
El País
La Diaria