



Observatorio de Política
Exterior Uruguay

Informe trimestral#5-6

2015.3-4

Jul-Dic



Observatorio de Política Exterior Uruguay

Informe Trimestral #5-6

*2015.3-4
Jul-Dic*

Índice

Editorial.....	4
Un nuevo tren de frente: el Tisa, el gobierno y el Frente Amplio.....	5
Más allá del Tisa: la otra cara de la acción del Frente Amplio en la política exterior del segundo gobierno de Vázquez.....	12
Sin filtro: Incidentes diplomáticos a partir de declaraciones no oficiales de Uruguay en relaciones bilaterales con Argentina	16

ISSN 1688-7778

PRESENTACIÓN

El Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU) es un proyecto para la sistematización y divulgación de noticias sobre el relacionamiento externo del país. El proyecto funciona desde 2005 en el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR, Uruguay). El OPEU forma parte de la Red de Observatorios de Política Exterior del Cono Sur, también integrada por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y el Grupo de Estudios de Defensa e Segurança Internacional (GEDES), parte del Centro de Estudios Latino Americanos (CELA) y de la Graduación en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, campus de Franca y el Grupo de Estudos Comparados em Política Externa e Defesa (COPEDE/GEDES-SE) (Brasil).

Los informes trimestrales son una herramienta que se suma a los informes semanales que desde 2006 publica el OPEU. El objetivo es introducir una perspectiva más analítica y de interpretación al tradicional seguimiento de la política exterior uruguaya.

Responsable: Diego Hernández Nilson. Redacción: Nicolás Pose, Andrés Raggio, Diego Telias y Diego Hernández Nilson.

Colaboran en este número: Cecilia Osorio y Damián Rodríguez

Correo electrónico: observatorio.pe@cienciassociales.edu.uy

Blog: <http://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/>

Twitter: <https://twitter.com/opeuy>

Facebook: <https://www.facebook.com/pages/Observatorio-de-Pol%C3%ADtica-Exterior-Uruguay-OPEU/199096573446968>



EDITORIAL

Con mucho esfuerzo y algo de atraso, el Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU) continúa con el programa de informes trimestrales. En un año de muchos cambios en el equipo, apelamos por segunda vez a un número doble para incluir dos análisis sobre algunos de los principales hechos de la política exterior uruguaya en la segunda mitad del año.

El número se inicia con un destacado artículo de Nicolás Pose y Damián Rodríguez sobre la decisión del gobierno de abandonar las negociaciones del TISA. Apelando a un elegante esfuerzo de sistematización de datos y aplicación de corpus teórico, los autores analizan en un breve artículo el proceso de toma de decisiones por el que se alcanzó este importante laudo en el principal tema de política exterior del nuevo gobierno. Se destaca el análisis del rol que tuvieron las relaciones de fuerza al interior del Frente Amplio para frenar la iniciativa del gobierno de avanzar en estas negociaciones

Luego, en el segundo artículo, Diego Hernández intenta complementar el artículo anterior, analizando el conjunto de episodios de los últimos meses en los que el Frente Amplio, como partido político, ha asumido un rol activo en la política exterior uruguaya. El análisis presenta un cuadro de las principales situaciones de este tipo que se dieron y los posicionamientos de legisladores y dirigentes del partido en relación al gobierno y a la oposición.

Por último, el informe finaliza con un artículo de Cecilia Osorio, que si bien no corresponde a este período concreto, asume actualidad en el marco del cambio de gobierno en Argentina, que promete una reconfiguración de las relaciones bilaterales. El ensayo compara dos importantes antecedentes de gafes de presidentes uruguayos en la historia reciente, que de alguna forma influyeron sobre el vínculo: el de Jorge Batlle, durante la presidencia de Eduardo Duhalde, y el de José Mujica, durante el recientemente finalizado mandato de Cristina Fernández.

UN NUEVO TREN DE FRENTE: EL TISA, EL GOBIERNO Y EL FRENTE AMPLIO

Nicolás Pose^{*}
Damián Rodríguez^{**}

Resumen

El presente trabajo analiza el proceso de toma de decisiones que llevó al gobierno uruguayo a retirarse de las negociaciones Trade in Service Agreement (TISA) en setiembre de 2015. La decisión presidencial se construyó a partir del proceso y postura que asumió el oficialismo, vinculado a las ideas y visiones de desarrollo que tienen las fracciones a la interna del Frente Amplio (FA). Para argumentar esto, se analizan los discursos públicos de los actores frenteamplistas durante el proceso de debate, concluyendo con que una correlación de fuerzas favorable a la visión neoestructuralista derivó en la salida de las negociaciones.

I. Introducción

El FA inició en marzo de 2015 su tercer período de gobierno. La crisis de la educación pública, la discusión presupuestal en torno a la política de cuidados y un contexto regional marcado por la desaceleración económica, fueron algunos de los principales debates que produjeron enfrentamientos en el sistema político y a la interna del oficialismo. Asimismo, como hace una década, el Frente Amplio debió enfrentar en su primer año de gobierno un debate en torno a la inserción internacional del país. Este debate se centró esta vez en torno a la participación de Uruguay en las negociaciones del TISA¹.

II. La tesis “de las dos visiones” en el Frente Amplio.

Como lo han venido señalando diversos estudios (Ponce de León 2008, Garcé 2014), en el FA conviven distintas ideas, creencias y visiones sobre la cuestión del desarrollo económico. Estas ideas no coliden en cuestiones de principios, pero sí discrepan en materia de creencias sobre las relaciones causa-efecto que gobiernan este fenómeno². En otras palabras, existen en el FA distintas visiones acerca de cuáles son los mejores instrumentos para alcanzar el objetivo – compartido- del desarrollo económico. Y como consecuencia, estas visiones no siempre coinciden en sus posicionamientos frente a iniciativas o propuestas de inserción internacional de carácter económico-comercial (Pose 2015).

^{*} Docente del Instituto de Ciencia Política e investigador del Programa de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

^{**} Docente e investigador del programa de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

¹ En 2005, al asumir el primer gobierno del Frente Amplio, el gobierno tuvo que enfrentarse a la ratificación del Tratado Bilateral de Inversiones con Estados Unidos, firmado por el expresidente Batlle meses antes de finalizar su mandato.

² Siguiendo la distinción sobre ideas como principios e ideas como creencias sobre relaciones causales propuesta por Goldstein y Keohane (1993).

Específicamente, Ponce de León (2008) identificó durante el primer gobierno del FA tres corrientes, que denominó neoinstitucionalista, neocepalina y socialista. La primera, promovida por el ministro de Economía Danilo Astori y su equipo económico, que ponía el acento en la iniciativa privada y en la necesidad de construir buenos mercados a través de fuertes y estables regulaciones económicas o, en otras palabras, reglas de juego³. La tercera, identificada con comunistas y emepepistas⁴, que buscaba avanzar paulatinamente hacia el socialismo por medio de un incremento del rol del Estado como agente económico y a través de la redistribución del ingreso. Y entre medio, una visión desarrollista que propugnaba por un “cambio estructural para la igualdad” (CEPAL 2012) por medio de políticas industriales activas.

Mientras que ya en la transición entre el segundo y el tercer gobierno frenteamplista, Garcé (2014) señaló un reagrupamiento en dos grandes polos. El primero, que de acuerdo al autor mantiene su impronta neoinstitucionalista inspirada en los planteos de Douglas North, tiene su apoyo político en el Frente Líber Seregni⁵. Para este grupo, las políticas de desarrollo deben orientarse a la reducción de las vulnerabilidades estructurales del país, y una de ellas es el escaso tamaño de la economía. Por lo que la inserción internacional, desde esta visión, tiene como principal cometido el asegurar el acceso estable a mercados para las exportaciones uruguayas.

En tanto que el segundo polo se conforma con grupos que provienen de las otras dos corrientes, pero que confluyen en este momento en torno al pensamiento neoestructuralista de la CEPAL. Políticamente, tienen su apoyo entre el vicepresidente Raúl Sendic y su sector Compromiso Frenteamplista, emepepistas, comunistas, una fracción del Partido Socialista y otros grupos menores del FA. Para esta visión el acceso a mercados es un aspecto importante de la inserción, ya que como señala Garcé (2014: 219) “*el nuevo estructuralismo confía menos en el Estado y más en el mercado internacional que el estructuralismo clásico*”. Sin embargo, la prioridad del enfoque son las políticas industriales activas (Garcé 2014a), por lo que todas aquellas iniciativas de inserción que impliquen la reducción del *policy space*⁶ son evaluadas de forma negativa.

III. Acuerdo de Liberalización del Comercio de Servicios (TISA)⁷.

El TISA es una iniciativa plurilateral orientada a la liberalización del comercio de servicios, en la que participan actualmente 23 países⁸⁹. Negocia básicamente listas negativas de trato nacional –

³ Una expresión acabada del pensamiento neoinstitucionalista de esta corriente puede encontrarse en Bergara (2003).

⁴ Emepepistas son los integrantes del Movimiento de Participación Popular, sector del FA que proviene del Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros y que es liderado por el ex presidente José Mujica. Sin embargo, Ponce de León ubicaba a Mujica en la corriente neocepalina, y no en la que apoya su grupo.

⁵ Alianza conformada por Asamblea Uruguay del ministro Astori, Alianza Progresista y el Nuevo Espacio.

⁶ Esta expresión refiere al espacio para implementar políticas de desarrollo, tales como subsidios a las industrias nacionales, regímenes flexibles de propiedad intelectual, uso de las compras públicas para promover sectores industriales, entre otras, que los tratados comerciales Norte-Sur usualmente buscan limitar (Shadlen 2005).

⁷ Por su sigla en inglés, Trade in Service Agreement (TISA).

⁸ Hasta setiembre de 2015, momento en que Uruguay decidió retirarse de las negociaciones, compuesta por 24 países.

⁹ Australia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Noruega, Nueva Zelanda, México, Pakistán, Panamá, Paraguay Perú, República de Corea, Taiwán, Turquía y Unión Europea. Considerando a la UE como un solo país, lo que parece razonable teniendo en cuenta que las negociaciones comerciales son una competencia delegada a la Unión por los estados miembros.

bloqueadas de revisiones futuras por medio de una *ratchet clause*- y listas positivas de acceso a mercados –no bloqueadas-. Se presenta como un acuerdo ambicioso que pretende abarcar a todos los sectores de servicios, salvo aquellos que presta el Estado en ejercicio de sus funciones gubernamentales, como la justicia o la defensa, a los que se agregan los derechos de tráfico aéreo (Comisión Europea 2015). En otras palabras, el TISA persigue que la provisión de servicios suministrados por empresas extranjeras sea regulada por las mismas leyes que se le aplican a las empresas nacionales, y que a la vez se eliminen todas las barreras a la entrada en estos mercados. Es, en esencia, un prototipo de los nuevos tratados comerciales que busca la armonización de las economías políticas domésticas, aunque restringido a los servicios¹⁰.

IV. El debate y la correlación de fuerzas en el Ejecutivo y el Frente Amplio.

Al interior del Poder Ejecutivo, el tema de la participación en las negociaciones generaba disensos. Por su parte, el canciller Nin Novoa defendía la participación en las negociaciones manifestando que “la importancia de estar es sobre todo para compensar el costo que es muy alto de no estar”. Y con un ojo puesto en los potenciales cuestionamientos internos, señalaba que “el TISA no obliga a privatizar ningún servicio” y que si un país “quiere tener un servicio que antes lo daba un privado y lo quiere estatizar, lo puede hacer” (citado en Portal 180, 27 de abril de 2015). Esto era reafirmado por la propia Cancillería uruguaya, que en su página web señalaba que la *ratchet clause* no limitaría la capacidad de los países de restablecer monopolios públicos (Ministerio de Relaciones Exteriores 2015).

En la misma línea, el ministro de economía Astori sostenía que “con las Tics, Uruguay encuentra hoy uno de los sectores más dinámicos de la economía. El principal mercado de exportación de la informática es EEUU. El 40% de las exportaciones de la informática uruguaya van a EEUU, y eso es empleo, producción, ingresos. ¿Qué pasa si nosotros no participamos de esta conversación y países competidores de Uruguay hacen acuerdos entre ellos ventajosos y desplazan a Uruguay del mercado? Sería gravísimo. Por eso creo que tendríamos que estar en las conversaciones” (citado en El Observador, 28 de abril de 2015).

Sin embargo, desde la cartera de Industria, Energía y Minería la ministra Cosse argumentaba que la liberalización beneficiaría *a priori* a un pequeño sector de las exportaciones uruguayas, del área de servicios globales, que solo representaban el 6% de las ventas del país. Y lo que es más, afirmaba que buena parte de esos servicios, como audiovisuales y software, son provistos por empresas pequeñas o unipersonales, que se verían perjudicadas por la liberalización. Los motivos serían, por un lado, su incapacidad de competir con empresas transnacionales, y por el otro la imposibilidad de mantener los apoyos estatales vía políticas activas, producto de la cláusula de trato nacional a la oferta extranjera que introduce el acuerdo. Finalmente, la ministra también se oponía a la liberalización en el sector de las telecomunicaciones (La Diaria, 10 de junio de 2015), área en la que se había desarrollado como presidenta de la empresa estatal del rubro durante la gestión Mujica, con alta visibilidad pública.

¹⁰ Los “nuevos tratados comerciales” incluyen genéricamente la eliminación recíproca de las barreras arancelarias, así como capítulos de liberalización del comercio de servicios, protección de derechos de propiedad intelectual, protección de inversiones y compras gubernamentales (Shadlen 2005).

Así y todo, en balance, existía en el Ejecutivo una correlación de fuerzas favorable a la participación, con el Canciller y el Ministro de Economía alineados a favor de la participación del país en las negociaciones. En cambio, este no era el caso al interior del FA.

Apoyando lo manifestado por sus ministros Nin Novoa y Astori, el Frente Líber Seregni¹¹ - segunda fracción mayoritaria del FA- se posicionaba a favor de la participación. Pero por otra parte, la fracción mayoritaria del FA, el Movimiento de Participación Popular (MPP), se expresaba en contra. Su principal dirigente Alejandro Sánchez, quien a su vez es el actual presidente de la Cámara de Representantes, lo manifestaba de esta de esta manera: “Evidentemente estamos teniendo una visión contraria a la firma del tratado, porque creemos que tiene elementos muy inconvenientes para la soberanía del país (...) la lógica de la listas negativas en el área de los servicios es muy dinámica, porque siempre se incorporan nuevas tecnologías, es muy difícil negociar de esta manera. Además, el mercado que se crearía en el futuro ya estaría liberalizado, con lo cual estaríamos condenando a no tener la oportunidad de decidir a las nuevas generaciones” (citado en El País, 3 de setiembre de 2015).

Tabla 1. Peso relativo de las fracciones frenteamplistas en la bancada del FA.

Fracción	Senado	Diputados
Movimiento de Participación Popular¹²	37,5 % (6)	50% (25)
Frente Líber Seregni	18,8% (3)	18% (9)
Compromiso Frenteamplista	18,8% (3)	12% (6)
Partido Socialista	12,5% (2)	12 % (6)
Casa Grande	6,2% (1)	4%(2)
Partido Comunista	6,2% (1)	2% (1)
Total	100% (16)	98% (49) ¹³

Fuente: Pose (2015)

Esto era compartido por el Partido Comunista, así como por el sector Compromiso Frenteamplista (711), liderado por el vicepresidente Raúl Sendic. Para estos, el acuerdo era impulsado por la búsqueda de empresas multinacionales de saltarse las regulaciones nacionales, e implicaba una pérdida de soberanía inaceptable en áreas estratégicas para la sostenibilidad del proyecto de desarrollo frenteamplista. Señalaban a su vez que el país estaba desarrollando una exitosa estrategia de diversificación de mercados sin necesidad de tratados puntuales, y que éstos debían negociarse no de forma nacional sino en el marco del Mercosur (El Observador, 1 de julio de 2015; Caras y Caretas, 4 de julio de 2015).

En la misma línea se posicionó el Partido Socialista, cuarta fracción en importancia parlamentaria del FA. Su comité ejecutivo resolvió que: “el acuerdo «genera para Uruguay una serie de riesgos» para el país porque «avala una negociación plurilateral al margen de la OMC», deja a Uruguay «del lado de quienes intentan imponer la agenda de sus intereses» en el sector servicios mientras se niegan a avanzar en el comercio agrícola, y fundamentalmente magnifica el peligro de la «liberalización, privatización y desregulación de actividades esenciales»” (El

¹¹ Frente compuesto por tres grupos políticos: Asamblea Uruguay, Alianza Progresista y Nuevo Espacio.

¹² Incluye aliados nucleados en el Espacio 609.

¹³ El diputado 50 es Darío Pérez, quien lidera su propio sector, Liga Federal, de alcance regional en el este del país.

Espectador, 4 de setiembre de 2015)¹⁴.

Mientras que al mismo tiempo, el sector Casa Grande de la senadora Constanza Moreira se expresaba en términos similares. En concreto, el sector rechazaba el formato de listas negativas, la renuncia al uso de compras gubernamentales para impulsar empresas nacionales proveedoras de servicios, la desregulación de los sectores telecomunicaciones y financiero, la *ratchet clause*, el principio NMF y que los mecanismos de la cláusula de salvaguarda fueran administrados por el Fondo Monetario Internacional (Casa Grande 2015)¹⁵.

En suma, la correlación de fuerzas al interior del FA era desfavorable a la participación en las negociaciones del TISA. Este proceso, se expresó finalmente en un Plenario Nacional realizado el 5 de setiembre, donde el FA resolvió transmitir al gobierno que era “inconveniente que Uruguay continúe en las negociaciones del TISA” (El Observador, 5 de setiembre de 2015). La decisión se tomó por 117 votos contra 22, en un órgano en el que participan delegados de los sectores –fracciones- y representantes de «las bases» del partido¹⁶. Los representantes de las fracciones que participaron en el Plenario votaron de acuerdo a la decisión que habían tomado previamente cada una de ellas. Casa Grande, Compromiso Frenteamplista, el PCU, el MPP, el PS, y otros sectores menores votaron en contra, así como lo hicieron la mayoría de las bases. Mientras que el FLS fue el único sector con representación parlamentaria que votó a favor (ídem).

V. Conclusiones.

La correlación de fuerzas al interior del FA, ordenadas a partir de las visiones sobre el desarrollo económico y la inserción internacional, determinó que la postura mayoritaria fuera la del retiro de las negociaciones. Las posiciones críticas a la participación de Uruguay en las negociaciones del TISA provinieron de la interna del FA, promovida por los siguientes sectores: PCU, MPP, PS, Corriente Frenteamplista, Casa Grande. Estos argumentaban estar en desacuerdo con la propia filosofía del acuerdo, que implicaba desregular y liberalizar el comercio de servicios. Asimismo, mostraron desconfianza con los criterios y cláusulas de la negociación. La concesión del trato nacional a las empresas extranjeras, el potencial detrimento a las empresas públicas y la no priorización de las pequeñas empresas, eran aspectos contrarios a la visión del desarrollo que impulsan estos sectores.

La visión neoinstitucionalista, aunque minoritaria en esta ocasión, no resigna sin embargo

¹⁴ La posición del Partido Socialista puede considerarse de particular importancia, ya que esta fracción tiende a alinearse en ocasiones con las posturas del Frente Liber Seregni, e incluso figuras destacadas del partido, como Álvaro García –director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- integran el equipo económico astorista. Durante la discusión sobre la propuesta de EEUU de firmar un TLC en 2006, la fracción también se había posicionado en contra, en aquella ocasión a impulsos de su destacado dirigente y por ese entonces canciller Reinaldo Gargano.

¹⁵ Disponible en <http://constanza.com.uy/noticias/declaracion-casa-grande-sobre-participacion-uruguay-tisa>

¹⁶ El Plenario Nacional es la máxima autoridad permanente del FA. Se conforma con 85 representantes de los sectores, 41 representantes de las coordinadoras de Montevideo, 41 representantes de las coordinadoras del Interior del país y 3 representantes de coordinadoras del exterior, más el vicepresidente y el presidente (que lo preside) (Frente Amplio 2015). Los representantes se eligen mediante elecciones internas del partido. Allí, los afiliados votan por un lado a los representantes sectoriales y por el otro a los representantes de las coordinadoras de base.

discutir la estrategia de inserción internacional del país. Así, en una reciente entrevista, el canciller Nin Novoa manifestó que el FA “necesita una actualización ideológica en política exterior” que le permita acercarse a los nuevos esquemas comerciales tales como la Alianza del Pacífico y el Trans Pacific Partnership (Busqueda, 23 de diciembre de 2015). Por lo visto, el debate sobre la política exterior en su dimensión económico-comercial, promete ser un eje de disputa a la interna del oficialismo en lo que resta del quinquenio.

Tabla 2. Correlación de fuerzas FA sobre participación de Uruguay en las negociaciones por un TISA.

TISA	
Neo-institucionalistas (-Asamblea Uruguay-Alianza Progresista y Nuevo Espacio)	Resultado: Rechazo
Neo-estructuralistas (PCU-MPP-PS-Corriente Frenteamplista-Casa Grande-PVP)	participación en las negociaciones TISA
2015	

VI. Referencias consultadas.

Bergara, Mario (2003) Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos. DECON-Trilce, Montevideo.

CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. CEPAL-ONU, San Salvador.

Comisión Europea (2015) Trade in Service Agreement. Disponible en <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/>

Garcé, Adolfo (2014) “¿Réquiem para la derecha? La elección de 2014 y la izquierda que se viene” en Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime (eds.) *La era progresista. Hacia una nueva estrategia de desarrollo*. Tercera edición, Fin de Siglo, Montevideo, pp. 203-246

Goldstein, Judith y Robert Keohane (1993) “Ideas and Foreign Policy: An analytical Framework” en Goldstein, Judith y Robert Keohane (eds.) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, Ithaca and London, pp. 3-30

Ministerio de Relaciones Exteriores (2015) Trade in Service Agreement. Participación de Uruguay en las negociaciones del Tisa. Disponible en Trade in Service Agreement <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-pal2,O,es,0,PAG;CONC;1961;67;D;tisa;13;PAG;>

Ponce de León, Aparicio (2008). *Visiones de desarrollo en el actual gobierno del FA*. Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Pose, Nicolás (2015) *La economía política de la inserción comercial internacional en Uruguay: un análisis a partir del retiro de las negociaciones del TISA*. Tesis del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales, Universidad de la República, Montevideo.

Shadlen, Kenneth (2005) "Exchanging development for market access?: deep integration and industrial policy under multilateral and regional-bilateral trade agreements" *en Review of International Political Economy* N° 12 vol. 5, pp 750-775

VII. Prensa consultada

Búsqueda, edición del 23 de diciembre de 2015

Caras y Caretas, edición del 4 de julio de 2015

El Observador, edición del 1 de julio de 2015

El Observador, edición del 28 de abril de 2015

El Observador, edición del 5 de setiembre de 2015

El País, edición del 3 de setiembre de 2015

La Diaria, edición del 10 de junio de 2015

Portal 180, 27 de abril de 2015. Tisa "no obliga a privatizar" nada. Disponible en http://www.180.com.uy/articulo/54994_tisa-no-obliga-a-privatizar-nada

Portal El Espectador, 4 de setiembre de 2015. Disponible en http://www2.espectador.com/1v4_contenido.php?id=322578&sts=1

MÁS ALLÁ DEL TISA: LA OTRA CARA DE LA ACCIÓN DEL FA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL SEGUNDO GOBIERNO DE VÁZQUEZ

Diego Hernández Nilson *

Al analizar la principal decisión de política exterior asumida hasta ahora por el gobierno, esto es, el abandono de las negociaciones del TISA (Acuerdo de Comercio de Servicios), resuelto en el pasado mes de setiembre, resulta evidente que el Frente Amplio como fuerza política ha sido el actor definitorio en la decisión asumida. Analizando el conjunto de las acciones de política exterior del primero año de gobierno, se percibe que el partido de gobierno ha incidido en la política exterior en un amplio espectro de temas, ya sea actuando a través de sus legisladores o del propio partido político; haciéndolo en forma proactiva o reactiva; y en apoyo u oposición al gobierno.

A partir de ello, el objetivo de este breve trabajo es repasar los principales acontecimientos en los que el Frente Amplio (en cuanto partido político) tuvo incidencia importante sobre la política exterior uruguaya, excluyendo aquellos hechos relativos al mencionado antecedente destacado, relativo al abandono de las negociaciones del TISA. Para ello, se repasaron las notas publicadas en los informes mensuales y semanales del Observatorio de Política Exterior Uruguay correspondientes al actual período de gobierno en las que el partido de gobierno aparece como un actor destacado. En principio se consideraron aquellas en las que el FA actúa a través del accionar de los órganos del partido (Mesa Política, Secretariado, Presidencia), pero luego se amplió el criterio, incluyendo también episodios en los que legisladores del partido actuaron a partir de matices en relación al accionar del gobierno.¹ Por supuesto, no se pretende que el universo de casos considerados corresponda a la totalidad de acciones en las que el FA intervino en temas de política exterior. No obstante, si se entiende que el universo presentado representa a las intervenciones más notorias, definiendo esto a partir del criterio de que las acciones presentadas corresponden a aquellas que fueron destacadas por la prensa.

En el **Cuadro 1** se presentan sintéticamente las acciones de este tipo en el período considerado. Las columna refieren a las fechas en las que acontecieron, el tema al que refieren, el episodio concreto en el que intervino el FA, el actor del FA que intervino y, por último, cómo se articuló la acción del FA en relación a los posicionamientos del gobierno y de la oposición.

* Profesor del Programa de Estudios Internacionales (UdelaR). Coordinador del Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU).

¹ De esta forma, el universo de casos relevantes está definido por la propia inclusión de estas noticias en la prensa nacional, sin perjuicio que por supuesto haya habido otras acciones del partido político y sus legisladores sobre política exterior.

Cuadro 1. Episodios de notoria intervención del FA en temas de política exterior.

Fecha	Tema	Episodio	Actor en el FA	Relación con el gobierno	Relación con la oposición
3-14/3	Venezuela	Entredicho Maduro-Sendic	Mesa Política	Neutra	Negativa
5/6	Corea del Norte	Visita diplomático norcoreano	Mónica Xavier y Jorge Meroni	Neutra	Negativa
18/6	Venezuela	Declaración legislativa sobre situación venezolana	Bancada del FA en diputados	Positiva	Positiva
12/9	Venezuela	Declaración por juicio a Leopoldo López	Bancada del FA en el Senado	Positiva	Positiva
7/10	TPP	Crítica a interés del gobierno en el megacuerdo	Diputado Chiazzaro, otros dirigentes	Negativa	Negativa
30/10	Venezuela	Negativa inicial de la Corte Electoral a integrar misión de observación	Mesa Política	Positiva	Negativa
30/10-8/11	ISIS	Apoyo del gobierno a coalición internacional para luchar contra el ISIS	Dirigentes y legisladores del PS, PCU, MPP	Negativa	Negativa
4/11-8/12	Venezuela	Observación de elecciones en Venezuela	Mesa Política y Secretariado	Positiva	Negativa
23/11	Venezuela	Propuesta de aplicación de Cláusula Democrática	Mesa Política	Positiva	Negativa
11/12	TPP	Nin expresa interés del gobierno en el megacuerdo	Varios dirigentes	Negativa	Negativa
3-14/12	Haití	Prórroga a las tropas uruguayas en la Minustah	Mesa Política	Positiva	Positiva
22/12	Haití	Prórroga a las tropas uruguayas en la Minustah	Luis Puig y otros diputados del FA	Negativa	Negativa

Fuente: Elaboración propia en base a los informes del OPEU.

Como se observa, en general se repiten los temas en los que el FA interviene directamente, al margen de la acción del gobierno: la relación con Venezuela, la negociación del TPP y la misión de paz en Haití (Minustah). Los actores que intervienen más frecuentemente son la Mesa Política y dirigentes y legisladores. Las bancadas en conjunto actuaron en ocasiones puntuales, en concordancia con las acciones del gobierno. A su vez, considerando el conjunto de las acciones, se observa que en general el FA actuó en concordancia con el gobierno y en disonancia con la oposición. Sólo en un caso estos tres actores coincidieron (en la aprobación por consenso en Diputados de una declaración de preocupación por la situación en Venezuela). Por otra parte, en la mayoría de los casos en los que el FA actuó en disonancia con el gobierno, esto

respondió a la expresión de diferencias con declaraciones del Canciller Rodolfo Nin Novoa.

Profundizando el análisis, en primer lugar, se destacan tres temas en los que se repite la intervención del Frente Amplio: la relación con Venezuela, el interés en integrar a Uruguay a la negociación del TPP y la prórroga a la participación uruguaya en la Minustah. El primero de estos asuntos es un tema clásico de la discusión parlamentaria con la oposición legislativa sobre temas de política exterior en la última década. En línea con ello, y excepto la mencionada declaración de consenso aprobada en junio, en todos los demás casos se destacan las posiciones antagónicas entre el FA y la oposición. Por el otro lado, también se destaca un alineamiento absoluto entre el gobierno y la fuerza política en el tema.

El segundo tema que se repite es el TPP, en el que se observa una situación muy similar a la acontecida con el TISA: el choque entre, por un lado, una parte de la fuerza política y la mayoría de sus legisladores, opuestos a iniciativas a la negociación de nuevos acuerdos comerciales; y, por el otro lado, el canciller Rodolfo Nin Novoa y el ministro de Economía Danilo Astori, favorables a este tipo de acuerdos.

Por último, el otro tema que se repite es la prórroga propuesta por el gobierno a la participación uruguaya en la misión de paz de la ONU en Haití (Minustah). En este caso las dos intervenciones del FA tienen sentidos opuestos: por un lado, hay un apoyo unánime de la Mesa Política, que mandató en tal sentido a los legisladores. Sin embargo, por otro lado, a la hora del tratamiento legislativo, el diputado Luis Puig (PVP-FA) no acompañó la propuesta, desobedeciendo el mandato de la Mesa Política.² Además, el diputado Óscar Groba (MPP-FA) dio entrada a su suplente, ante su negativa de votar favorablemente la prórroga, y otros legisladores frenteamplistas votaron a favor por disciplina partidaria, pero argumentaron contrariamente a la propuesta del ejecutivo. De todas formas, la prórroga fue aprobada. Este tema históricamente ha sido un punto de desacuerdo entre algunos legisladores y los gobiernos del FA, desde el primer año de mandato del primero gobierno de Vázquez, en 2005, cuando el diputado socialista Guillermo Chifflet renunció a su bancada al discutir otra prórroga a la participación del país en la Minustah, por lo que tal vez resulta el menos sorprendente de los casos de disenso entre la fuerza política y el gobierno.

Otro tema en el que hubo diferencias importantes entre el canciller y una parte importante de la fuerza política fue el apoyo transmitido por parte de aquél a la coalición internacional que se formó para luchar contra el Estado Islámico (ISIS). En este tema, es posible interpretar que emerge una contraposición de tipo más valorativo, entre la perspectiva más universalista que el gobierno intenta imprimirle a la política exterior y el predominio en el Frente Amplio de enfoques más relativistas y opuestos en principio a todo tipo de intervención de las potencias occidentales en otros países, al desconfiar del espíritu colonizador que arrastran.

Finalmente, un último tema menor en el que el partido asumió un rol más activo en política exterior fue cuando en junio la presidenta del FA, la senadora Mónica Xavier (Partido

² Recuérdese que Puig ya había votado contrariamente sobre este mismo tema hace un año, en diciembre de 2014, ocasión en la que también lo hizo desobedeciendo un mandato de la fuerza política y en la que renunció a su bancada, extremo éste último al que no llegó en esta ocasión.

Socialista), y el vicepresidente de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, el diputado Jorge Meroni (MPP), recibieron en Montevideo al consejero político de la Embajada de la República Democrática de Corea en Brasil, Paek Tong-un. El asunto no tuvo mayor significación, más allá de algunas consultas establecidas por la embajada de Corea del Sur en Uruguay y algunos reclamos en la prensa de políticos de la oposición. Sin embargo, resulta interesante en cuanto ejemplo de cómo, más allá de los disensos, el partido de gobierno puede intervenir asumiendo una suerte de rol paradiplomático en algunos episodios espinosos, en los que el gobierno puede preferir no involucrarse, ya sea por motivos políticos o de formalidades diplomáticas.³

Evidentemente, el conjunto de casos considerados resulta muy acotado para intentar cualquier tipo de inferencia estadística. No obstante, la observación de ciertas regularidades en este conjunto acotado de casos permite sugerir algunas conclusiones preliminares. En particular, lo más interesante es constatar la continuidad de importantes diferencias entre los posicionamientos de política exterior de la mayor parte de los sectores y dirigentes integrantes del partido política y los del gobierno. Esto ya fue analizado en el [anterior Informe Trimestral del OPEU](#), al analizar el discurso de asunción del canciller Nin Novoa. Estos ejemplos refuerzan tal observación.

A su vez, se hace posible interpretar estos disensos a partir de las diferentes herencias que estos actores asumen de las tradiciones ideológicas históricamente definidas para la política exterior uruguaya: las tradiciones universalista, resistente y tercerista. En este sentido, lo mismo que fue señalado para el caso de la eventual intervención frente al ISIS es posible señalarlo para los disensos puntuales frente a la prórroga a la intervención en Haití. E incluso también para la negociación del TISA y el TPP, cuya oposición en el Frente Amplio responde a una suerte de regionalismo radical, que confía en mantener una inserción internacional casi exclusivamente basada en los procesos de integración regional (en particular el Mercosur). La excepción a estas diferencias está representada por el caso de Venezuela, donde no es descabellado atribuir el predominio de la visión latinoamericanista en todos los actores al hecho de que el país caribeño haya sido un socio comercial privilegiado durante toda la década pasada y que este año se haya suscrito un nuevo acuerdo comercial entre ambos países, que permitiría recuperar la importante participación venezolana en las exportaciones uruguayas.

A modo de conclusión, y sin perjuicio de la última observación, es interesante observar que las diferencias no parecen en ningún caso ser tan profundas como para justificar una división más profunda al interior del partido de gobierno, ni tampoco una alianza coyuntural entre el gobierno, los legisladores frenteamplistas más afines a sus posiciones y los legisladores de los partidos tradicionales. Pero, a pesar de ello, esta posibilidad ya ha sido planteada por los legisladores de la oposición en el caso de las negociaciones del TISA, y aparece como una alternativa extrema, pero siempre latente.

³ En el mismo sentido se enmarca la visita del embajador de Venezuela, Julio Chirinos, a la Mesa Política del FA, luego de las elecciones venezolanas, y cuando el gobierno parecía esforzarse por no asumir posiciones muy definidas en una situación conflictiva, en la que el gobierno de Nicolás Maduro, un importante socio en la región, podría llegar a verse involucrado en episodios de dudoso sentido democrático.

SIN FILTRO: Incidentes diplomáticos a partir de declaraciones no oficiales de Uruguay en relaciones bilaterales con Argentina

Cecilia Osorio *

I. Introducción

El presente trabajo se centra en dos incidentes diplomáticos que tuvieron origen en declaraciones no oficiales realizadas por presidentes de la República del Uruguay, las cuales estuvieron dirigidas a mandatarios de la República Argentina.

En orden cronológico, la primera corresponde a Jorge Batlle (2000-2005), y fueron tomadas presumiblemente de manera “*off de record*” en una entrevista que el mandatario le concedió al multimedio estadounidense de economía y finanzas, Bloomberg, uno de los más grande del mundo. El segundo incidente corresponde a José Mujica (2010-2015), y sucedió mientras se llevaba adelante una conferencia de prensa; la filtración de los dichos se produjo debido a que los micrófonos se encontraban abiertos y se transmitieron a través de la web de Presidencia de la República.

Las palabras emitidas por los mandatarios fueron recogidas y amplificadas por medios de prensa nacionales e internacionales, lo que generó un momento de tensión entre los países, y la acción consecuente por parte del cuerpo diplomático en las dos orillas.

II. Gobierno Jorge Batlle

El presidente Jorge Batlle (2000-2005), perteneciente al Partido Colorado, del sector batllista de tendencia liberal, ejerció su mandato apoyado en una coalición de gobierno bipartidaria, integrada por su partido y el Partido Nacional. Este acuerdo se negoció rumbo a la segunda vuelta de la campaña electoral de 1999, donde se firmó un “Compromiso de gobierno”, que se plasmó en el gabinete ministerial que se conformó con actores que representaban a estos sectores.

En los primeros años se vivió un clima de inestabilidad en la coalición, la que finalmente se rompió en noviembre de 2002; a partir de entonces el gobierno de Batlle pasó a ser un gobierno de partido. En esta inestabilidad la política exterior fue un factor clave. En esta área hubo falta de consenso en dos temas importantes: la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, y la no condena a la segunda Guerra en el Golfo Pérsico. También se vivió un momento de crisis con el bloque MERCOSUR, con el que Batlle mantuvo una relación fría. En ese período el gobierno buscó nuevos socios, como fue el caso de Estados Unidos.

* Lic. en Ciencias de la Comunicación. Estudiante del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales (UdelaR).

III. Incidente- Bloomberg

El relacionamiento de Uruguay con Argentina en el gobierno de Batlle estuvo presente desde la campaña electoral, donde el entonces candidato mostró su preferencia hacia las relaciones regionales con el vecino país. En el comienzo de su mandato se hablaba de una línea de diplomacia presidencial directa, paralela a la Cancillería, en la que Batlle prácticamente una vez por semana conversaba con el presidente argentino Fernando de la Rúa.

Sin embargo, la debacle económica de 2002 que sumió a Argentina en una crisis política y que golpeó a Uruguay, junto con el duro incidente que provocó sus declaraciones a la agencia Bloomberg, cambió el énfasis de la política exterior del gobierno uruguayo, que como señalábamos se terminó por volcar a una inserción internacional amplia y diversificada. (Luzuriaga, 2003) Por otra parte, desde el sistema político y medios periodísticos, se acusó al gobierno de Batlle de haber terminado de quebrar la política de consenso en relaciones exteriores, instaurada a partir de 1985.

En una cronología de hechos, con la renuncia de Fernando de la Rúa (20 de diciembre, 2001), Uruguay se encontraba atento a la crisis institucional y a los cambios de presidentes que implicaban cambios en el interlocutor y por tanto en los de diálogos. Si bien Batlle, que en ese momento desempeñaba la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR, se mostraba optimista a que Argentina pudiera reestructurar la deuda y para ello logró conversaciones con el FMI, la inestabilidad institucional fue haciendo que perdiera optimismo.

Además, para Uruguay la recesión que sufrió Argentina y el “corralito” financiero posterior tuvo un impacto importante que afectó sobre todo al sector Turismo y a la demanda de bienes, ya que esta era uno de los principales compradores de nuestro país (Instituto de Economía, 2003¹). También en ese período hubo un efecto contagio, debido a que el sistema bancario uruguayo contaba con un número importante de depósitos no residentes - principalmente argentinos. A esto se sumó la aparición de un brote de aftosa (2001), que afectó la ampliación de mercados

En este contexto, Batlle tuvo una reunión con el presidente argentino Eduardo Duhalde, donde le mostró su apoyo, compartido con los demás países del MERCOSUR. Sin embargo, fue en este período que el presidente uruguayo comenzó a tener conversaciones con el mandatario de Estados Unidos, George Bush. El gobierno uruguayo comenzó a planificar una política más alejada de Argentina, con la idea de ampliar mercados para proteger la producción nacional.

En el marco de estas conversaciones se produce el incidente político-diplomático que generaría un altercado en las relaciones bilaterales con Argentina (2 de junio de 2002). Ese día el multimedio de noticias financieras Bloomberg difundió una entrevista televisiva en la que el presidente uruguayo realizaba declaraciones fuertes hacia el vecino país. En las imágenes se veía a un enérgico Jorge Batlle señalar: “en vez de mirar las cosas de su país en serio, miran a su alrededor. Esa es la tragedia de los argentinos: se pasan diciendo 'a ver quién es el culpable de no

¹ Instituto de Economía. 2003. Uruguay 2002-2003: Informe de Coyuntura. Montevideo: Instituto de Economía-FCCEEAUdelaR.

ayudarnos'. En estas expresiones el presidente uruguayo también se refería específicamente al entonces presidente Duhalde: "yo no le puedo plantear nada. No tiene fuerza política, no tiene respaldo, no sabe adónde va." (...), "un ciudadano que llegó por casualidad y que se va, no se sabe (cuando)?" También realizaba una de las declaraciones más recordadas: "Los argentinos son una manga de ladrones, desde el primero hasta el último".

De inmediato las declaraciones tuvieron repercusión internacional. Todavía sin una comunicación oficial desde el gobierno uruguayo, se señalaba que las declaraciones habían sido tomados *off de record* en una entrevista que dos periodistas de la agencia Bloomberg le habían realizado a Batlle. La agencia de noticias afirma hasta hoy que el presidente Batlle sabía que lo estaban filmando.

Mientras tanto en Argentina el presidente Eduardo Duhalde se enteró de las declaraciones durante una reunión con sus colaboradores en la Casa Rosada². Después del encuentro Duhalde solicitó a Cancillería que accionara todos los mecanismos diplomáticos para solucionar el problema. Una de las medidas fue convocar de urgencia al embajador uruguayo en Buenos Aires, Alberto Volonté, para que explicara lo sucedido. Finalmente, los presidentes acordaron la visita de Jorge Batlle para el mediodía siguiente. La difusión de sus expresiones le habían dejado un solo camino: las excusas públicas.

El primer paso del gobierno uruguayo fue convocar a una conferencia de prensa en el Edificio Libertad. Allí el presidente Batlle señaló que la agencia había recogido "una conversación particular que no tenía nada que ver con lo que se me había interrogado." y que fue utilizada para "hacerle daño al presidente Duhalde y a Uruguay".

Luego de las declaraciones, el vocero presidencial argentino Eduardo Amadeo anunció que el gobierno daba "por superado" el hecho, pero aclaró que Duhalde esperaba primero hablar con Batlle³. Esa misma tarde, Batlle telefoneó a su par argentino para excusarse por sus polémicas expresiones y le adelantó que concurrirá personalmente a disculparse. Al otro día, en la residencia de Olivos, Batlle se disculpó por sus dichos y Duhalde, destacando la hidalguía de Batlle, dio por terminado el incidente.⁴

Si bien era claro que la responsabilidad de las declaraciones respondía exclusivamente al presidente Batlle, el incidente diplomático llevó a que la Cancillería realizara otras acciones tendientes a normalizar la situación. El 4 de junio, Uruguay presentó en la OEA (Cumbre de Barbados), una declaración en la que defendía la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas.

Meses después, en mayo de 2003, asumió la presidencia de Argentina Néstor Kirchner, período en el que Batlle mantuvo diferencias sobre todo en materia de Derechos Humanos. Asimismo, el gobierno uruguayo continuó con su política de cortar con la dependencia argentina, y ampliar mercados.

² Clarín, 04/06/2012 Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/04/p-01201.htm>

³ La República, 03/06/2002 Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/politica/81796-batlle-concurrira-hoy-a-buenos-aires-a-ofrecer-excusas-al-gobierno-argentino>

⁴ La Nación, 03/06/2002 Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/402501-batlle-pidio-disculpas-al-pueblo-argentino>

IV. Estilo Batlle

En este episodio es interesante identificar cuál era el “estilo del presidente”, una de las variables más importantes en lo que respecta al funcionamiento específico del Alto Gobierno (Lánzaró 2013). Si uno compara a Batlle con otra figura del Partido Colorado como Julio María Sanguinetti, quien fue su antecesor en la presidencia, podemos encontrar una diferencia en las formas. A Sanguinetti se lo conoce por una forma de proceder más diplomática y con exposición pública medida. Mientras que en cambio Jorge Batlle realizó un ejercicio más expansivo: “ostensiblemente activo, con una locuacidad proverbial, riesgos de sobre exposición y en particular, un ‘intervencionismo’ considerable”. (Lánzaró 2013:11). Las declaraciones de Batlle, si bien se argumentó que fueron tomadas “*off de record*”, demuestra un gran descuido teniendo en cuenta el papel que desempeñaba como principal representante y portavoz del Estado uruguayo. Batlle no preservó la investidura al hablar del presidente de un país vecino con la prensa y menos aún al referirse con desprecio sobre sus ciudadanos.

Las declaraciones de Batlle fueron un factor más que aportó al clima álgido que se vivió en la crisis económica (2002-2003), y que lo llevó a pasar a un segundo plano en materia de visibilidad pública. El incidente diplomático con Argentina hizo que el presidente Batlle dejara de emitir mensajes por nueve meses a nivel nacional e internacional. Al retirarse Batlle de la escena pública, comenzó a tener presencia quien asumió como nuevo titular del ministerio de Economía, Alejandro Atchugarry (julio 2002-agosto 2003). Este cambio buscó incorporar un ministro “más político” contaba con apoyos amplios y dotes de articulador de consensos, lo que lo convirtió en un actor decisivo en la gestión de la crisis que vivió nuestro país. Asimismo, el vicepresidente, Luis Hierro López, fue quien representó durante ese período al país en vistas al exterior, como fue la visita a Rusia y la presencia en Cumbres de presidentes.

V. Gobierno José Mujica

El gobierno de José Mujica (2010-2015) fue el segundo de la coalición de partidos de izquierda y centro izquierda, Frente Amplio (FA). En estas elecciones Mujica ganó en segunda vuelta con el 52% de los votos. La conformación del gabinete ministerial se realizó respetando la proporcionalidad exacta de votos por sector. En este gobierno no hubo una estrategia adicional de gobernabilidad, ni ofrecimientos a ciudadanos independientes.

La caracterización de la política exterior del gobierno de Mujica tuvo como eje el reimpulso de las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil. Por tanto, los primeros años de la administración estuvieron enfocados en la región, y en el espacio sudamericano. Esto se reflejó también en la confianza que le otorgó al bloque MERCOSUR. También en este período se apostó a escenarios multilaterales e impulsó una política exterior de regionalismo abierto, con socios comerciales como China y la Unión Europea.

VI. Incidente “vieja terca”

Para comprender el incidente que protagonizó José Mujica con la presidenta argentina Cristina Fernández, también resulta importante caracterizar la relación que el gobierno estaba intentando generar con Argentina. Durante el período de transición ya se advertía que Mujica concentraba “los mayores esfuerzos en reestablecer el clásico equilibrio regional en su vecindario. Obviamente, y dado el contexto heredado, esos esfuerzos están abocados a la solución del diferendo con Argentina”. (Fernández Luzuriaga, 2010: 47). La estrategia del gobierno fue no hacer foco en el conflicto por BOTNIA, dejar la resolución en manos de la Corte Internacional de la Haya, y ampliar la agenda bilateral en áreas como cooperación energética, dragado de los ríos binacionales y comercio.

Uno de los primeros gestos del gobierno uruguayo, fue el voto de Mujica a Néstor Kirchner como Secretario General de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). Esta actitud fue un punto de inflexión en las relaciones bilaterales con el vecino país, ya que se levantaba el veto que Uruguay mantenía desde la presidencia de Vázquez.⁵

Sin embargo, a medida que pasaban los meses se fueron suscitando varios desencuentros en los diálogos y negociaciones en torno a diversos temas con el vecino país (dragado del Río Uruguay, productividad de la empresa UPM, medidas para la libre circulación de bienes y personas, etc.)

En este marco, es que el jueves 4 de abril de 2013, en una conferencia de prensa en Sarandí Grande, Florida, el presidente José Mujica no percibió que los micrófonos se encontraban abiertos y, en diálogo con el intendente de Florida, Carlos Enciso, se refirió a las relaciones con Argentina y particularmente a la mandataria Cristina Fernández. Primero señaló: “para conseguir algo con Argentina”, primero hay que dialogar con Brasil, en forma seguida sentenció: “Esta vieja es peor que el tuerto”, “el tuerto era más político, esta vieja es terca”, refiriéndose a su antecesor y marido, el fallecido Néstor Kirchner (2003-2007). La declaración de Mujica fue transmitida en vivo por la página web de Presidencia, y replicada posteriormente por medios de prensa nacionales e internacionales, en Twitter fue *trending topic*.⁶

De forma inmediata, el entonces canciller Héctor Timmerman citó al embajador uruguayo Guillermo Pomi, y le entregó una carta, en la que le señalaba el “profundo malestar” que generó en el gobierno argentino y consideraba como “inaceptables” y “denigrantes” los comentarios “que ofenden la memoria y la investidura de una persona fallecida que no puede replicar ni defenderse”, más al provenir de una persona a la que Néstor Kirchner “consideraba su amigo”. Respecto a los “agravios” a la presidenta Fernández, el texto no realizaba comentarios.

⁵ Observatorio de Política Exterior Uruguay. Informe trimestral. (01/02/2015) Disponible en : <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2015/07/opecu-tri-1-2015.pdf>

⁶ El País, 04/04/2013 Disponible en: <http://historico.elpais.com.uy/130404/ultmo-706992/ultimomomento/-esta-vieja-es-peor-que-el-tuerto-dijo-mujica-de-cristina-fernandez/>

La semana posterior a las declaraciones en Sarandí Grande, el presidente Mujica envió una breve misiva a la presidenta argentina, Según explicó el prosecretario de Presidencia, Diego Canepa, la carta no era un pedido de disculpas, sino que explicaba lo sucedido y también abordaba críticamente aspectos de la relación bilateral⁷. En ese clima, Mujica pidió disculpas públicas a través de su audición radial. En esa transmisión atribuyó su dichos al uso inadecuado del lenguaje “por momentos es reo, áspero, diría francamente ‘canero’⁸”

Finalmente, el diferendo se dio por terminado días después, cuando el presidente uruguayo y su par argentina viajaron juntos a la Cumbre de la UNASUR en Lima. Cristina Fernández invitó a Mujica a viajar juntos en el avión presidencial argentino. Durante el viaje, la mandataria publicó en su cuenta de Twitter "Sí, soy medio terca, y además estoy vieja. Pero después de todo... es una suerte poder llegar a viejo, no?".

La relación de Argentina y Uruguay luego del episodio continuó marcado hasta el final del período por relaciones tensas con el vecino país, principalmente por las trabas comerciales. Sin embargo, Mujica siguió apostando a este relacionamiento, convencido que “cuando a Argentina le va bien, a nosotros nos va mejor”.⁹

VII. Estilo “Pepe” Mujica

En este caso el “estilo del presidente” también adquiere un rol importante, Durante su mandato, Mujica alcanzó una gran repercusión a nivel internacional, fue reconocido como “el presidente más pobre del mundo”, incluso se lo denominó el “Mandela sudamericano”. Su estilo desalineado al vestir y su forma de hablar sencilla y “campechana” lo hizo un líder capaz de movilizar multitudes. (Contartese y Silvera, 2010). Mujica ejerció un tipo de discurso completamente distinto al de su antecesor Tabaré Vázquez. Un estilo muchas veces cuestionado, pero también elogiado por la prensa¹⁰. Esa firma no implicó en primera instancia un factor en la relación con Argentina, por el contrario, Cristina Fernández elogió en varias oportunidades el estilo poco protocolar de Mujica, a diferencia de Vázquez con quien mantuvieron relaciones muy tensas por el conflicto por la papelera. Según el politólogo Adolfo Garcé, Mujica le otorgaba a la solución del conflicto bilateral con Argentina un especial importancia por su concepción “geopolítica” y por la importancia que le otorga “al barrio”. Además, destacaba que “el presidente (Vázquez) siempre preservó mucho su autoridad y la distancia que impone su cargo a los demás. Mujica en cambio conversó mano a mano con un estilo que explica su popularidad”¹¹.

⁷ Radio Uruguay, 15/04/2013 Disponible en: <http://www.radiouruguay.com.uy/innovaportal/v/33032/22/mecweb/canepa:-mujica-no-envio-carta-de-disculpas-a-cristina-fernandez?parentid=28545>

⁸ Observatorio de Política Exterior Uruguay. Informe de Política Exterior Uruguay – Nº 311 (08/04/2013 al 14/04/2013) Disponible en : <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2014/09/opeu-311.pdf>

⁹ El País, 27/02/2015. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/mujica-entrevista-argentina-errores.html>

¹⁰ El País, (23/12/2013) Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/mundo/presidente-no-tan-diferente.html>

¹¹ El Observador (11/04/2011), Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/el-nuevo-estilo-presidencial-n91599>

VIII. Conclusiones

En los incidentes diplomáticos de Jorge Batlle y José Mujica importó el lugar que ocupaban en la estructura decisoria. Ambos estaban en el vértice del triángulo decisorial y representaban al Estado uruguayo en sus declaraciones. Tanto Batlle como Mujica eran políticos con una extensa carrera, conocidos por sus estilos verborrágicos y provocadores, antes y después de su paso por el gobierno. Hoy se los puede escuchar en algunas entrevistas *“on the record”* con palabras fuertes hacia Argentina. Sin embargo, su rol en la política exterior y en las relaciones exteriores de nuestro país, en el momento en que se produjeron los episodios, hizo que sus dichos sobrepasaran un mero comentario y se convirtieran en incidentes diplomáticos a solucionar. La característica de tener discursos más provocativos o fuera de protocolo, no los exime de la responsabilidad de lo que generan sus dichos. Los presidentes cuando hablan deben tener presente que en todo momento están representando a un Estado y a sus ciudadanos. Si bien podemos hacer un análisis crítico respecto a la difusión de estas declaraciones por parte de la prensa, más cuando se presume que fueron realizadas *“off the record”*, también es verdad que en última instancia es parte del rol del presidente mantener un discurso apropiado en todos los ámbitos donde desempeña funciones. El estilo poco protocolar que en otras instancias les había generado un rédito político, en este caso fue contraproducente. Ningún medio titubeó a la hora de difundir la información, ya que lo noticioso residía en la persona que emitía el mensaje: el representante máximo de un Estado, y en el destinatario: la principal figura de otro Estado o sus ciudadanos.

Si bien en ninguno de los dos casos el incidente fue irremediable; luego del pedido de disculpas, tanto el presidente Eduardo Duhalde, como la mandataria Cristina Fernández dieron por terminado el asunto; los episodios tuvieron repercusiones. En el caso de Batlle el episodio lo llevó a bajar el perfil y a “desaparecer” por un tiempo a nivel internacional, y en el ámbito interno. En el caso de José Mujica, el clima que había logrado, luego de las tensas relaciones por el tema papelería, volvía a descomponerse. En esto resulta importante recordar que si bien Batlle era de tendencia liberal y Mujica representaba a un partido de izquierda, ambos tuvieron como lineamiento en la campaña electoral que los llevó a la Presidencia, en el área de política exterior, generar un buen relacionamiento con Argentina. Sin duda, la filtración de un comentario fuera de lugar sobre el país al que querían preservar, no contribuía a este objetivo y provocó que el propio presidente y el cuerpo diplomático gastara fuerzas en recomponer la relación. El episodio dejó en claro que en un país pequeño como Uruguay, el relacionamiento con los vecinos es fundamental, aunque nuestro futuro no se agote en el vecindario.

Bibliografía

Arbuet Vignali, Heber (1997) “Las relaciones entre los sujetos del Derecho Internacional” en Arbuet Vignali, Heber y Jiménez de Aréchaga, Eduardo. y Puceiro Ripoll, Roberto. Derecho Internacional Público. Tomo IV. Primera Edición 1989. Montevideo: FCU.

Contartese, Victoria, Silvera, Sofía (2010, setiembre) “Análisis de la imagen pública de la fórmula

presidencial Mujica-Astori”. *Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales*, UdelaR, Montevideo.

Fernández Luzuriaga, Wilson (1998) *Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración*. Serie Documentos de Trabajo N° 37. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2003) *Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002*. Documento de trabajo N° 62. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2007). *La inserción internacional en 2005. Roles y posturas de los decisores gubernamentales*. Documento de trabajo N° 71. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2010) *El Presidente Electo en la Transición, Trazos de la Política Exterior de José Mujica*. Serie Documentos de Trabajo N° 78. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2011) *La Agenda Internacional del Uruguay en el Primer Año del Gobierno de José Mujica*. Serie Documentos de Trabajo N° 79. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2014). “Teoría de toma de decisiones en Relaciones Internacionales. De los autores paradigmáticos al triángulo decisorio en Uruguay”. *Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué Ciencia Política para qué Democracia?”*, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

Lanzaro, Jorge. (2013) *Centro Presidencial Estudio sobre Alto Gobierno en Uruguay*. Documento on line N° 01/13. Montevideo: Instituto de Ciencias Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Disponible en: http://www.fcs.edu.uy/archivos/DOL_13_01_Lanzaro.pdf

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

Van Klaveren, Alberto (1992) “Entendiendo las políticas exteriores: modelo para armar”, en *Revista de Estudios Internacionales N° 98*, Año XXV, abril-junio.



Observatorio de Política Exterior Uruguay

*Informe Trimestral #5-6
2015.3-4 · Oct-Dic*

observatorio.pe@cienciasociales.edu.uy

<http://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/>

<https://twitter.com/opeuy>

<https://www.facebook.com/pages/Observatorio-de-Pol%C3%ADtica-Exterior-Uruguay-OPEU/199096573446968>

