

LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY EN EL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO

Lilia Ferro Clérico, Wilson Fernández Luzuriaga y Diego Hernández Nilson*

Resumen: El trabajo analiza la política exterior del actual gobierno uruguayo partiendo del estudio de las bases programáticas presentadas por el Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría (EP-FA-NM) en las elecciones de 2004. La estrategia de inserción internacional del gobierno asignó prioridad al MERCOSUR como plataforma de relacionamiento con el resto del mundo. La implementación y ejecución de una política exterior pragmática, desencadena acciones concretas materializadas por el Poder Ejecutivo y debatidas al interior del sistema político. La falta de una voluntad política de Brasil y Argentina para consolidar el bloque, las disputas por el liderazgo político entre Brasil y Venezuela en Sudamérica y el conflicto por la instalación de dos plantas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay, llevaron a que el país explorara y transitara vías de inserción bilateral. Entre los socios elegidos para esta estrategia bilateral, Estados Unidos, Venezuela y Cuba, resalta el primero, aunque en una dimensión estrictamente económico-comercial. El estrechamiento de lazos con la potencia del norte a la vez que constituyó una aproximación sorpresiva, al provenir de un gobierno de izquierda, se transformó en un tema de consenso con los partidos políticos de oposición y de debate al interior del propio Frente Amplio.

Palabras clave: Programa de gobierno - Política exterior - MERCOSUR.

Introducción

El resultado del proceso electoral del año 2004 marcó un hecho inédito en la historia político-electoral del Uruguay. El triunfo del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM)¹, en tanto coalición de la izquierda, quebró la hegemonía histórica de más de 160 años que monopolizó el poder en el país.

En octubre de ese año, y sin necesidad de una segunda vuelta, el EP-FA-NM obtuvo el 50,45% de los votos válidos emitidos en la elección, alcanzando no sólo el acceso a la presidencia sino además la mayoría absoluta parlamentaria en ambas cámaras², lo que refleja el apoyo de la sociedad al cambio que postulaba el programa de la izquierda. Esto hizo innecesaria la formación de acuerdos de coparticipación y/o coaliciones interpartidarias, comunes a administraciones anteriores, a los efectos de obtener las mayorías legislativas para llevar adelante sus respectivos planes de gobierno.

* Investigadores del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales (PIRI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

1 En diferentes instancias, procesadas en el año 2005 y el primer semestre de 2006, se produjo la incorporación al Frente Amplio de los otros sectores que conformaban el Encuentro Progresista y la Nueva Mayoría. Actualmente, se denomina Frente Amplio a toda la coalición de izquierda.

2 El Frente Amplio obtuvo 17 senadores sobre un total de 31 (54,8% de la cámara) y 52 diputados sobre un total de 99 (52,5%).

A partir de esta nueva realidad y ya desde el período de transición (1º de noviembre de 2004 - 1º de marzo de 2005) se plantea la incidencia de los aspectos señalados -ideología de izquierda, apoyo de la sociedad y mayorías parlamentarias- en la formulación, implementación y ejecución de la política exterior, así como en la posibilidad de un cambio de orientación en la misma.

A la interna del país, el factor más importante en la determinación de las relaciones externas del período fueron los cambios en el sistema político. En lo externo, se produce una coincidencia de aproximación ideológica con varios gobiernos de la región. Esta circunstancia hizo presumir tanto a gran parte de los actores políticos como a los analistas académicos, que se asistiría a una fase caracterizada por la cooperación entre los gobiernos con el fin de lograr una más ventajosa inserción en el sistema internacional. Sin embargo, el relacionamiento conflictivo que actualmente se vive entre algunos de los países de la región, así como una nueva situación crítica en el seno del MERCOSUR, han cuestionado esta presunción.

El contexto así descrito produce desafíos similares al período de redemocratización de los años 80, común a Uruguay y sus vecinos, tanto en lo que refiere a un cambio en el sistema político como en lo que hace a las relaciones de cooperación entre los países de la región y sus respectivos modelos de desarrollo (Bizzozero, 2005).

Las políticas exteriores de las cuatro administraciones de gobierno sucedidas a partir de la reinstitucionalización del país en 1985, así como las instancias electorales y el consecuente posicionamiento de los partidos políticos uruguayos a su respecto, han sido motivo de seguimiento por parte del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales del que los autores son integrantes. Continuando con esta línea de trabajo, este artículo pretende ser un aporte al debate académico en torno a una temática mucho más amplia pero de la cual las relaciones exteriores, sin duda, forman parte. La inmediatez de los acontecimientos estudiados hace que éste sea en parte un análisis de coyuntura que en cierto modo carece de la ventaja de la perspectiva histórica, elemento que los autores han tenido totalmente en cuenta, pero que entienden no le quita validez al estudio. Igualmente, esta circunstancia determina la escasez de antecedentes académicos con los que referenciar los episodios analizados, lo que se manifiesta en el trabajo en la abundancia de citas a discursos políticos y artículos de prensa.

El artículo comienza por presentar una aproximación conceptual, sigue con el análisis de la estrategia de inserción internacional del país a partir de la asunción del actual gobierno, para luego reseñar y evaluar las acciones concretas de política exterior llevadas a cabo en este período. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones finales, con toda la característica de precariedad derivada de las circunstancias que se mencionan en el párrafo anterior. El artículo se refiere al período que finaliza en julio de 2006.

1. Aproximación conceptual

El punto de referencia inicial del trabajo es el concepto de política exterior de Roberto Russell, que considera a ésta como el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: la político-diplomática, la militar-estratégica y la económico-comercial, proyectándose al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral (Russell, 1990:255).

La formulación, implementación y ejecución de la política exterior reconocen dos factores que las modelan e influyen en sus resultados. La externa, consistente en el sistema internacional y el comportamiento de otros países, y el contexto interno en el cual se pueden distinguir: el sistema político, la estrategia de desarrollo y los factores culturales e históricos (Van Klaveren, 1992:178-179).

En tanto política pública, la política exterior se materializa en sus diferentes etapas con la participación de actores estatales y no estatales. Los primeros están constituidos por los órganos competentes y constitucionalmente responsables a esos efectos. La participación creciente de los segundos -actores de la sociedad civil como las cámaras de comercio, industriales, rurales, organizaciones gremiales, ONGs, etc.- ha contribuido en forma determinante a la transnacionalización de las relaciones externas, extremo que tiene el doble efecto de desdibujar la línea de separación entre la política exterior y la política interna (Luján, 1994). Igualmente, se resta protagonismo a las relaciones estrictamente inter-estatales en áreas específicas entre las que se puede distinguir claramente la económico-comercial. Esta misma transnacionalización se observa a nivel de actores políticos. A través de las Internacionales Político-partidarias y las Instancias Parlamentarias Regionales, los partidos políticos construyen sus propias redes cuyos intereses no necesariamente son funcionales a los del gobierno de sus respectivos Estados.

Igualmente, el proceso de toma de decisiones se ha ido complejizando y la tradicional fórmula *Presidente - Ministro de Relaciones Exteriores - Servicio Diplomático* ya no monopoliza la conducción de las relaciones externas del país. A partir de la alta prioridad que se le ha asignado a la estrategia de desarrollo por parte de los últimos gobiernos, se ha consolidado, en este sentido, la participación de los Ministerios de Economía y, en un segundo nivel, los ministerios referidos a las áreas de la producción (Fernández Luzuriaga, 2003).

Por último, es necesario destacar que en el estudio de las relaciones externas de los Estados debe reconocerse el desafío que significa el proceso de globalización y la respuesta generalmente colectiva que estos ofrecen (Attinà, 2001: 168-169). Es decir, superados los paradigmas del realismo y de la interdependencia, la actual influencia recíproca y retroalimentación dadas por el circuito *sistema internacional - contexto doméstico - política exterior - sistema internacional*, se inserta en un contexto único que debe ser tenido en cuenta.

2. La estrategia de inserción internacional del actual gobierno

Desde su programa, el EP-FA-NM ya materializaba un exhaustivo desarrollo de los principios que inspirarían su política exterior. El marco de contención de una clásica enumeración de principios puede establecerse en el no-alineamiento con alianzas políticas o militares lideradas por grandes potencias. En este contexto la coalición de izquierda reafirma los compromisos asumidos por el país por “*una razón de elemental continuidad institucional...*” (EP-FA-NM, 2004), en un intento por saltar las históricas críticas, reparos y temores a un gobierno de izquierda y su relación con los organismos multilaterales de crédito. Sin embargo, el compromiso tiene como límite el derecho al desarrollo de la sociedad (EP-FA-NM, 2004; Couriel, 2004).

Recogiendo en el programa las mejores tradiciones de la política exterior uruguaya, se proyecta sustentar la de este período en valores ético-morales así como en los principios rectores históricos que han dado prestigio a la política externa del país, complementados por otros que responden a la orientación política de este gobierno, y aún otros que se inscriben en las circunstancias internacionales actuales que así lo exigen.

Entre los primeros se incluyen la defensa de la soberanía de los Estados, el principio de no-intervención, la solución pacífica de controversias, la defensa de los derechos humanos y el cumplimiento de buena fe de los tratados internacionales. Entre los segundos, la solidaridad internacional y el reconocimiento de los derechos humanos de titularidad colectiva, tales como el derecho al desarrollo y al medio ambiente sano como sustento de la política exterior que responden más concretamente a la orientación ideológica del gobierno.

Por último, se incluye entre los principios rectores, el rechazo a todo tipo de terrorismo (llevado a cabo tanto por un Estado, como por cualquier tipo de organización o individuo), a la violencia y a la discriminación. Se postula el multilateralismo como la única forma de restablecer la plena vigencia del Derecho Internacional y la preservación de la paz, de fortalecer el debilitado orden internacional y jerarquizar de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estos principios responden típicamente a una necesidad coyuntural de posicionamiento, tanto frente al terrorismo y a la violencia indiscriminada, como frente a los embates al orden internacional que suponen las acciones unilaterales de las cuales –claramente– se destaca la invasión a Irak por parte de EEUU en marzo de 2003 (Ferro, 2005)³.

3. Formulación e implementación de la política exterior

A partir del período de transición el gobierno se planteó dos grandes objetivos en la formulación e implementación de la política exterior: la búsqueda de consensos

3 A pesar de que EEUU estuvo acompañado por lo que dio en llamarse la “coalición de voluntarios”, su acción bélica fue en términos de política internacional una medida unilateral en tanto no contó con el necesario aval de la comunidad internacional.

con las demás fuerzas políticas del país y la implementación de una política dotada de la mayor independencia posible.

En relación a la búsqueda de consensos, cabe desarrollar algunos aspectos de las pautas generales finalmente alcanzadas. La política exterior es uno de los tres temas prioritarios, junto con la economía y la educación, en los que efectivamente se alcanzó una coincidencia con las demás fuerzas del sistema político previo a la asunción de Vázquez.

Los acuerdos logrados se expresan en el documento “*Resultados del diálogo político en política exterior*” (Diario La República, 17-03-05), que contiene en primer lugar, la adhesión a los principios históricos de la política exterior uruguaya antes señalados. En segundo lugar, la jerarquización del rol de la ONU y su eventual reforma, así como la de la OMC, la OEA y la participación de Uruguay en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU⁴. Otro elemento de coincidencia es la consolidación del MERCOSUR como “...*proyecto político estratégico en la agenda internacional*”, aunque compatible con un amplio relacionamiento que permita acceder a nuevos mercados. En este sentido se propone acelerar los acuerdos del bloque con la Unión Europea (UE). A su vez, el documento hace referencia a la Comunidad Sudamericana de Naciones.

El acuerdo también incorpora planteos en relación al Servicio Exterior, coincidiéndose en la importancia de la carrera diplomática basada en mecanismos de ingreso y ascenso por concurso de oposición y méritos. No obstante, no lograron generarse otros consensos procurados por la propuesta original del EP-FA-NM, tales como la eventual creación del Parlamento del MERCOSUR y la ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU.

Si bien se produjo una inmediata deserción de la oposición con respecto a estos acuerdos, es pertinente aclarar que esta circunstancia no se debió en absoluto a diferencias en temas de política exterior sino que estuvo referida a la participación de ésta en la conformación de los órganos directrices de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados⁵.

El segundo de los objetivos mencionados –la independencia de la política exterior–, se formula con respecto a dos aspectos principales. El primero es la intención de abandonar las estrechas relaciones mantenidas con EEUU por el gobierno uruguayo del período anterior. Esta intención responde a una crítica que se le hace al

4 Igualmente resulta interesante mencionar en forma breve que esta cuestión emerge como una coincidente crítica implícita a la acción unilateral de EEUU en Irak, y a la actitud del gobierno de Batlle al respecto.

5 La diferencia entre el gobierno y los partidos de oposición fue estrictamente en la integración de estos órganos. La posible formación de un gobierno de coalición fue expresamente descartada ya desde el inicio mismo del período de transición.

presidente Jorge Batlle (2000-2005) respecto a un excesivo concierto con el gobierno de la potencia hegemónica. El segundo aspecto hace referencia a la necesidad de consolidar un mayor margen de maniobrabilidad que favorezca una inserción autónoma tendiente a contrarrestar los efectos negativos de la globalización. Con esta finalidad, se reivindica el reforzamiento de la capacidad del Estado en la decisión de las políticas públicas internas, apuntando expresamente a la reducción de la injusticia y la pobreza, concebidos como los principales efectos del proceso aludido.

Es así que los principios enunciados, el consenso pactado con los demás partidos políticos con representación parlamentaria y la independencia de la política exterior, constituyen los cimientos de la estrategia de inserción internacional del país.

En lo referido estrictamente a dicha estrategia, se priorizan las relaciones en torno a ejes temáticos que comprenden vínculos históricos, culturales, políticos, sociales y económicos. Se concibe así al país como un centro desde el cual se establece una primera relación con los vecinos Argentina y Brasil. En este marco emerge el MERCOSUR, en el que se incluye a Paraguay, como un esquema que permite conceptualizar e institucionalizar el vínculo con estos países, postulándose el bloque como un primer círculo de inserción a nivel subregional.

Un segundo círculo de inserción está constituido por el resto de la región, otorgando prioridad a las relaciones con Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela (Estados Asociados al bloque). A su vez se considera la interacción con el otro esquema de integración vigente en la región en tanto tal, la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Finalmente, en un tercer círculo, se considera el vínculo con una serie de agrupaciones de Estados o Estados individualmente considerados, fuera de la región. En este nivel se priorizan las tratativas comercial y de inversiones entre el MERCOSUR y la UE, al igual que la apertura de mercados, particularmente con los países del Medio Oriente. Asimismo, se apunta a las negociaciones con China e India, atendiendo también los ámbitos multilaterales, sobre todo el de la OMC. La no inclusión en esta etapa de EEUU responde, como se adelantara, a la necesidad de distanciamiento con la administración anterior.

Así es que surge como una constante el anuncio de las tratativas para el aumento de cuotas de ingreso a ciertos mercados y las habilitaciones a nuevos productos, tanto por parte de embajadas como del mismo Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Las habilitaciones para nuevas exportaciones de ganado en pie, nuevos cortes cárnicos y nuevos frigoríficos, han sido recurrentes a nivel de diferentes representaciones diplomáticas. Respecto a esta cuestión, se destaca no sólo el modo en que las embajadas asumen un rol fundamental, sino la manera en que logran articular sus acciones con dependencias ajenas a la Cancillería, como el MGAP, así como el que esto suceda en destinos diplomáticos tan lejanos, sobre los que aparentemente no se había venido trabajando con tal intensidad.

4. La agenda de la política exterior y las acciones concretas

MERCOSUR

Como se observó al examinar la estrategia de inserción internacional delineada por el gobierno, el MERCOSUR constituye el primer círculo de inserción que se contempla como plataforma ampliada de apoyo al relacionamiento del país con el resto del mundo. Esta idea se ve claramente reflejada en las palabras del Ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano, horas antes de asumir el nuevo gobierno: “Hay un arco virtuoso con Lagos en Chile, que pasa por Kirchner en Argentina, por Da Silva en Brasil, por Vázquez en Uruguay, por Venezuela con la política social de Chávez (...) ese arco virtuoso se da porque hay un modelo neoconservador que ha hecho polvo la realidad sudamericana.” (Diario La República, 01-03-05).

Las pautas de la agenda que llevó el gobierno respecto al MERCOSUR en los meses inmediatos a la asunción, y hasta que le correspondiera al país la Presidencia Pro Tempore del bloque en junio de 2005, están también contenidas en el capítulo del programa de gobierno titulado *El Uruguay integrado*, en el que se delinea la política exterior. En él se concebía al MERCOSUR como un “...imprescindible proceso de integración regional en un mundo complejo caracterizado por la presencia hegemónica de una gran superpotencia y la existencia de bloques políticos y económicos en permanente interacción”. (EP-FA-NM, 2004).

En apoyo a la política que se denominó *Más y mejor MERCOSUR* y en el contexto de un bloque políticamente estancado, se postuló que los uruguayos no solamente quieren ser socios del MERCOSUR, sino protagonistas del proceso de integración regional. A la vez se reclama para Uruguay un rol articulador que facilite las instancias de negociación tendientes a la reforma integral del bloque, que se estima imprescindible. Expresamente las nuevas autoridades consideran que la falta de convicción de los anteriores gobiernos uruguayos en ese proceso de integración, y su reiterada actitud unilateralista, poco ayudaron a fortalecer al bloque, que ya se encontraba afectado por la crisis que golpeó a la región, la debilidad de sus mecanismos institucionales y la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas que deterioraron severamente su funcionamiento.

En términos generales, la postura del nuevo gobierno hacia el MERCOSUR promueve la revitalización, fortalecimiento institucional y ampliación del bloque. Para el objetivo de revitalización del proceso se postulaba:

- La rápida incorporación de las normas comunes a los derechos nacionales.
- La potenciación de la Secretaría MERCOSUR, como órgano con competencias para promover iniciativas y capacidad operacional para concretarlas.
- La jerarquización del Tribunal Arbitral Permanente y la Comisión de Comercio
- El fortalecimiento del Foro Consultivo Económico Social en tanto ámbito representativo de la sociedad civil.

- La creación de un Foro de Ciudades del MERCOSUR en base a la exitosa experiencia de la Red de Mercociudades
- La creación del Parlamento del MERCOSUR, extremo que, se sostiene “... *implica una decisión política fundamental que debe discutirse en profundidad para posibilitar la articulación de las agendas sociales, económicas y políticas presentes en el complejo proceso de integración en curso, asegurando la transparencia y democratización de las decisiones*”. (EP-FA-NM, 2004).

El canciller Gargano defendió esta idea de creación del Parlamento del MERCOSUR, proponiendo que fuera conformado mediante la votación directa de los ciudadanos, respetando las asimetrías entre los países, y estableciendo mecanismos para que un país no tuviera más delegados que los restantes sumados. Sus funciones deberían estar centradas en el control del Grupo Mercado Común y en la facilitación de tareas de los respectivos parlamentos nacionales (Diarios El País, El Observador y Últimas Noticias, 22-03-05).

Durante el primer mes del mandato, como se señaló, la apuesta también alcanza a la ampliación del bloque, por ejemplo, a partir de manifestaciones del propio canciller sobre la posibilidad de que Cuba se incorporara como miembro asociado. Gargano, sin embargo, debió reconocer poco tiempo después, ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, que Cuba no puede ser miembro del MERCOSUR, por la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia, ni Estado asociado por una resolución posterior del Grupo Mercado Común. De todas formas argumentó que la situación deriva de una resolución, que se puede revisar, no de un tratado, y “... *no es óbice para que el MERCOSUR pueda tener un tratado comercial con Cuba.*” (Diarios El País, La República y Últimas Noticias, 01-04-05).

El Vicepresidente de la República, Rodolfo Nin Novoa, viajó a EEUU en el mes de abril de 2005, y si bien su intención primaria fue mostrar la disposición de Uruguay de mantener un buen relacionamiento con la potencia del norte, dejó claro que los avances en el ALCA debían ser procesados a nivel de los países del MERCOSUR en su conjunto, sumándose así a quienes en el gobierno apuestan al fortalecimiento del bloque. Agregó que cualquier tratado de libre comercio bilateral debería ser consultado primero en ese mismo ámbito.

Así se llega a la asunción de la Presidencia *Pro Tempore* de Uruguay en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, realizada en Asunción. El 20 de junio de 2005, el presidente Vázquez asume el compromiso al tiempo que expresa que los uruguayos “*no queremos seguir solos, ni como país ni como MERCOSUR.*” (<http://www.presidencia.gub.uy>, “Palabras del Presidente de la República Tabaré Vázquez durante la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Asunción”, junio de 2005).

El discurso se enmarca en alusiones históricas sobre el artiguismo, como proyecto de integración regional, y continúa con la enumeración de doce puntos referi-

dos a la necesaria profundización del MERCOSUR: construir una unión aduanera que hoy no alcanza a ser siquiera una unión aduanera imperfecta; accesibilidad a los mercados regionales; apertura de otros mercados; instrumentos financieros comunes; complementación física y de comunicaciones; integración energética; articulación en materia de defensa; preservación de recursos naturales y respeto al medio ambiente; complementación científica y tecnológica; integración cultural; complementación en derechos laborales y seguridad social. Vázquez concluye haciendo consideraciones sobre una integración que intente “llenar de ciudadanía al MERCOSUR”⁶, explicando que “No hay integración económica sin integración social. No hay sociedad sin ciudadanía.” En este mismo sentido de profundización de la integración se da prioridad a la reforma de los órganos que sustentan un derecho común para la región, promoviendo la construcción de instancias supranacionales como etapa ineludible (EP-FA-NM, 2004).

Notablemente ausente de ese discurso está la creación del Parlamento MERCOSUR al igual que lo está en la Declaración Conjunta de los Presidentes al cabo de la Cumbre. La situación de estancamiento y crisis estructural del MERCOSUR, diagnosticada por las nuevas autoridades a partir de la crisis causada por la devaluación del Real en enero de 1999, se vio agudizada por frecuentes fricciones de naturaleza política entre los socios, ahondando las ya existentes dificultades en el plano económico-comercial.

Respecto a esas dificultades políticas, Brasil presentó como candidato a la Dirección General de la OMC a Luiz Felipe Seixas, desconociendo el consenso generado en la región para apoyar al uruguayo Carlos Pérez del Castillo de larga trayectoria en ese ámbito. La ausencia de apoyo al candidato brasileño obligó el retiro de su candidatura, y el apoyo de Brasil a Pérez del Castillo, pero claramente la propuesta de un candidato brasileño había debilitado la posición del uruguayo.

A fines de julio de 2005 y con una decisión procesada —o por lo menos hecha pública— a último momento, el gobierno uruguayo decidió apoyar al candidato colombiano, Luis Alberto Moreno, para la Presidencia del BID. Este hecho surge como un nuevo punto de fricción entre los socios del MERCOSUR, causando malestar en Brasil, que llevaba como candidato al vicepresidente de Finanzas del organismo, el brasileño Joao Sayad, y que contaba además con el respaldo de Argentina⁷. El Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay, Danilo Astori, explicó que el gobierno uruguayo apoyaba al candidato colombiano por su experiencia, por creer que el Banco es un agente de desarrollo de la región latinoamericana y no de una subregión,

6 Es de destacar que el gobierno le da a esta idea tal importancia que figura como título del discurso en la página web de la Presidencia de la República.

7 Los otros candidatos eran el ministro peruano de Economía, Pedro Pablo Kuczynski, el Presidente del Banco Central de Nicaragua, Mario Alonso, y el ex ministro de Economía de Venezuela, José Alejandro Rojas.

porque Moreno se aproxima a la realidad latinoamericana desde un país de ingreso medio, y por la intención de mostrar a Uruguay con presencia en el mundo y no sólo en la región. De esta forma se intentaba aventar las versiones de que el apoyo uruguayo al colombiano respondía a un pedido de EEUU en su condición de mayor importador de bienes uruguayos y de socio en el Tratado Recíproco de Inversiones. Como parte de la respuesta, asimismo, el Ministro Astori aclaró que el proyecto del MERCOSUR es vital, pero no es una estación terminal y que Uruguay tiene vida fuera de la región. En una visita a Montevideo poco tiempo después, el canciller brasileño atendió las explicaciones de los ministros Astori y Gargano, recibiendo a la vez el apoyo uruguayo a la propuesta brasileña de reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que incluye un lugar permanente para Brasil⁸.

A la vez, a poco de asumir la Presidencia *Pro Témpace* del bloque, a mediados de octubre de 2005, el gobierno de Uruguay comienza a manifestar su apoyo al ingreso de Venezuela al MERCOSUR, como forma de equilibrar las asimetrías en el bloque. En expresiones del propio presidente Vázquez equilibrar asimetrías significaba desdibujar la “hegemonía” establecida por Argentina y Brasil, sobre todo en los últimos tiempos⁹. La decisión se comunicó en la XV Cumbre Iberoamericana, en Salamanca, donde Gargano aseguraba que el pasaje de Venezuela de miembro asociado a miembro pleno sería en diciembre de 2005 y que las negociaciones habían sido procesadas desde julio de ese año. La misma intención perseguían las gestiones por asociar a México, para lo que se invitó a su Presidente, Vicente Fox, a la Cumbre del MERCOSUR en el mes de diciembre de ese año.

La situación de Venezuela dominó la Cumbre de Montevideo realizada a principios de diciembre. Los cuatro Estados miembros del MERCOSUR resolvieron incorporar a Venezuela con voz y sin voto, categoría –a la que se calificó como de “socio político”– diferente a la de miembro asociado que ostentan Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y la propia Venezuela hasta ese momento. Se destacó por parte de las autoridades que su ingreso en calidad de miembro pleno llevaría el tiempo que insuma procesar la aprobación de los acuerdos y protocolos ya adoptados así como la adaptación de los sistemas arancelarios.

En esa misma Cumbre, Vázquez formuló una verdadera queja a Brasil y Argentina por manejar el MERCOSUR como un espacio bilateral. En su opinión, “*El MERCOSUR somos todos (...) la consolidación y desarrollo del bloque están estrechamente vinculados a los acuerdos y desacuerdos que existan, cuya responsabilidad es ineludible e intransferible.*” Consideró buena la lógica de acuerdos y desacuerdos, pero no la “*falta de diálogo o diálogo de sordos*”. “*No puede haber indefniciones o definiciones a medias (...)*

8 Argentina, en cambio, apoyaba un modelo de reforma que suponía que la ampliación del Consejo de Seguridad se contemplara mediante la rotación de países.

9 La explicación fue dada en el contexto de una reunión con una delegación del Directorio del Partido Nacional encabezada por su presidente Jorge Larrañaga, en el mes de noviembre de 2005.

o definiciones por debajo de la mesa o definiciones lejos de esta mesa". Finalizó negando la posibilidad de clasificar los socios por categorías: "...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." (<http://www.presidencia.gub.uy>, "Discurso inaugural de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR", diciembre de 2005).

Las duras manifestaciones del presidente uruguayo se originaron en la creciente bilateralidad impuesta por Argentina y Brasil a la dinámica integracionista, particularmente por la firma de 22 protocolos bilaterales en Puerto Iguazú¹⁰ en contraposición con el espíritu de integración plasmado en el MERCOSUR

Como ya se señalara, si bien la primera prioridad en la estrategia de inserción internacional del gobierno de Vázquez fue el MERCOSUR, desde el inicio también se destacó la necesidad de profundizar acuerdos de comercio bilaterales existentes o la concreción de nuevos, con el fin de asegurar la apertura de mercados. Esta aproximación programática sumada a la crítica profunda al MERCOSUR expresada a fin de 2005 por Vázquez, son el marco de la visita del primer mandatario uruguayo a Washington y de su reunión con el Presidente de los EEUU, George W. Bush.

La ocasión dio lugar a un cúmulo de declaraciones del gobierno en el sentido de avanzar en la concreción de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU, generando una fuerte respuesta negativa de parte de los demás socios del MERCOSUR. Esto contribuyó a crear un clima de gran distanciamiento con los presidentes de los países grandes del bloque, situación que se vio trasladada a la IV Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe desarrollada en Viena entre el 11 y el 13 mayo de 2006. En tal sentido, Itamaraty emitió la respuesta más clara y contundente con respecto a la posibilidad de que Uruguay firmara un TLC con Estados Unidos. En una visita a Montevideo realizada en junio de 2006, el canciller brasileño, Celso Amorim, manifestó su tajante oposición a que Uruguay concluyera un acuerdo con EEUU, aún reconociendo los motivos de insatisfacción de los socios pequeños del bloque.

A pesar de no ser un tema que se ciña estrictamente al que se ha venido desarrollando, en este apartado corresponde por último señalar que el gobierno del Frente Amplio continuó con la participación de efectivos militares uruguayos en las misiones de paz de Naciones Unidas, en principio, como forma de cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por gobiernos anteriores. De este modo, esa participación se tornó en la única política de Estado que no ha sufrido cuestionamientos desde los partidos de oposición, aunque si los tuvo de parte de distintos sectores del partido de gobierno¹¹.

10 El 30 de noviembre de 2005 se realizó la Cumbre de Puerto Iguazú entre los presidentes de Argentina y Brasil, al conmemorarse el 20º aniversario de la firma de la Declaración de Amistad entre ambos países, que dio inicio al proceso de integración subregional.

11 Uruguay participa ininterrumpidamente en las Misiones de Paz de las Naciones Unidas desde 1981, en la MFO en el Sinaí.

Particularmente, en lo que refiere a la participación en la Misión de Naciones Unidas de Mantenimiento de la Paz en Haití (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.

Estados Unidos

Uno de los aspectos en lo que se observa un mayor distanciamiento con respecto a las bases programáticas de la política exterior del gobierno del Frente Amplio resultó el relacionamiento con EEUU. El vínculo con la principal potencia ha acaparado la agitada agenda de la política externa uruguaya, junto con el conflicto con Argentina por la construcción de las plantas de procesamiento de celulosa. Se han negociado acuerdos, suscrito otros, y se ha profundizado el intercambio comercial. Asimismo, la visita de Vázquez a Washington adquirió una trascendencia inusitada, en parte por su carácter de inesperado (al menos al inicio del gobierno), y en parte por la atención destinada a la misma por el gobierno de Bush. Esta situación se contraponen al hecho que en el programa *El Uruguay Integrado* no apareciera ninguna mención a la relación con EEUU, excepto para criticar al gobierno de Jorge Batlle y otros anteriores. De hecho, en el referido documento se menciona explícitamente la imposibilidad de iniciar negociaciones bilaterales con la potencia del norte, así como con cualquier otro país, sin antes partir de una postura colectiva del MERCOSUR. A su vez, en el discurso de asunción de Vázquez del 1º de Marzo de 2005, tampoco aparece ninguna referencia a EEUU.

Esta situación de acercamiento inesperado dio lugar a críticas desde la prensa, parte del sistema político y sectores de la sociedad civil, como sindicatos de trabajadores, ONGs y movimientos sociales.

Sin embargo, al realizar un análisis en el marco de la política exterior del gobierno de Vázquez, cabe efectuar una serie de salvedades que relativizan el carácter inesperado del encuentro con Bush. En primer lugar, debe señalarse que este acercamiento con EEUU se encuadra en una situación muy particular en la que el MERCOSUR pasa por una pésima situación. Simultáneamente, esta coyuntura resulta contraria al intento de posicionar el país en un camino de mayor productividad y competitividad, para lo cual el incremento de las exportaciones e inversiones juegan un rol preponderante. Es posible observar entonces como, desde la perspectiva conceptual planteada por Van Klaveren (1992), factores internos estructurales (la estrategia de desarrollo asumida y el rol preponderante asignado a ésta) y externos (la crítica situación del MERCOSUR) inciden en la importancia de la relación con EEUU.

Por otra parte, estas iniciativas no se encuadran en una línea de acción específica de la política exterior uruguaya para con EEUU, sino en una política generalizada de apertura externa (prevista sí en el programa del EP-FA-NM, y consensuada con la

oposición, como ya se mencionó). Sus dos componentes principales son la búsqueda de inversiones y el acceso a nuevos mercados, con el objetivo de incrementar la competitividad del país. Debe reconocerse que esta cuestión, que suele ser enmarcada en lo que se denomina *pragmatismo* de la política exterior del actual gobierno, ha resultado particularmente visible en la negociación con EEUU. Pero la especificidad de este caso radica fundamentalmente en un mayor interés del gobierno en las negociaciones con ese país, lo que se explica por una cuestión de escala de mercado, y en la notoriedad pública que adquiere en nuestra sociedad, debido a las diferencias en el componente ideológico de los dos gobiernos implicados. Este posicionamiento fue claramente liderado por el equipo económico de gobierno con muestras de reticencia por parte del Canciller Gargano. Sin embargo, en la política exterior *strictu sensu*, no se advierte un tratamiento sustancialmente distinto al que han tenido las relaciones con otros países¹². En este sentido se destacan las negociaciones comerciales con México, la búsqueda de inversores en Europa, y la intensificación de las relaciones con India y China. En conclusión, la relación con EEUU si bien es distinta a lo que podía preverse no se aparta de la desarrollada hacia otros países en la búsqueda de iguales ventajas comerciales.

Finalmente, el acercamiento con EEUU se centra en el ámbito económico, principalmente a través de la suscripción del Tratado Recíproco de Protección de Inversiones (TRPI) y las subsiguientes negociaciones, que eventualmente pueden desembocar en un TLC. De igual modo, la visita de Vázquez a EEUU estuvo casi monopolizada por temas comerciales¹³.

Sin embargo, otros aspectos de la relación bilateral de naturaleza política han sufrido un enfriamiento previsible, como se observa por ejemplo en relación a las votaciones en los organismos internacionales con respecto al régimen cubano, así como la negativa de Uruguay de participar en las Operaciones UNITAS a partir del año 2006¹⁴. En este contexto, la relación con EEUU se vio marcada por tres episodios de gran trascendencia, aunque de signos diferentes: la oposición uruguaya al ALCA, la firma del TRPI, y la negociación por una intensificación del comercio bilateral que puede en algún momento desembocar en un TLC¹⁵.

12 De todos modos, desde la perspectiva de la política exterior de EEUU, debe observarse que la iniciativa se enmarca en una estrategia generalizada de negociación de TLCs con países de Latinoamérica.

13 Así, por ejemplo, no se abordó el conflicto con Argentina, central para Uruguay en esa fecha. En el viaje oficial sólo se habló del tema en la visita al Banco Mundial.

14 El 20 de diciembre de 2005, Tabaré Vázquez convocó a una reunión con la bancada del partido de gobierno, en la que comunicó que el país no volverá a participar de la Operación UNITAS hasta tanto el gobierno defina su política de defensa nacional. La información ya había sido transmitida a los gobiernos de la región (Diario El País, 21-12-05).

15 Sobre este punto debe decirse que la posibilidad que efectivamente la negociación con EEUU desembogue en un TLC es un tema central sobre el que no se va a profundizar en este trabajo. Si bien hay distintos elementos a incorporar a la posible evaluación a realizar sobre este tema, el análisis en estas instancias, necesariamente, tendría un importante nivel de provisividad que no justifica su actual profundización.

En relación a la postura frente al ALCA durante la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, Vázquez en ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, fue el vocero de la postura común, tenazmente opuesta a la conclusión del acuerdo hemisférico, posición sostenida por los presidentes de EEUU, George W. Bush, y México, Vicente Fox.

En Mar del Plata, se produjo además una situación paradójica. Mientras se manifestaba la oposición señalada, se acordaba con EEUU la redacción final del TRPI. Este acuerdo fue insistentemente citado a la hora de captar inversiones durante la gira de Vázquez por EEUU en mayo de 2006, y constituye un logro para la política exterior del gobierno, en tanto se solucionó favorablemente una cuestión que naturalmente contaba con frentes opositores a diversos niveles, incluyendo sectores del partido de gobierno y parte de la sociedad civil organizada¹⁶. Las oposiciones al TRPI fueron neutralizadas a través de modificaciones a la redacción de disposiciones puntuales propuestas por Uruguay, las que fueron aceptadas por Estados Unidos, en lo que puede considerarse como un logro del gobierno uruguayo¹⁷.

A pesar de la oposición interna, cuyo principal vocero era el canciller de la República, apoyado en lo subregional particularmente por Itamaraty, el gobierno uruguayo inició negociaciones para profundizar el intercambio comercial en el ámbito de la Comisión Conjunta Uruguay-Estados Unidos sobre Comercio e Inversión¹⁸. Las modificaciones negociadas por Uruguay al TRPI, pueden ser observadas como una garantía de responsabilidad y firmeza en las tratativas con la potencia hegemónica.

Este frente de negociación es igualmente un ejemplo de un aumento del número y rol de los actores no tradicionales de la política exterior. Durante el proceso, asumieron protagonismo especial los Ministros de Industria, Energía y Minería, Jorge Lepra, y el de Economía y Finanzas, Danilo Astori, en detrimento de la Cancillería. Otro aspecto a destacar acerca de los actores involucrados en la negociación con EEUU es

16 Al asumir el gobierno, se dejó claro que no se suscribiría el TRPI tal como estaba redactado, efectuándose incluso críticas al gobierno anterior por tomar decisiones en el tema poco tiempo antes de abandonar el poder. Sin embargo, bastante tiempo antes de la visita de Vázquez a EEUU, en setiembre 2004, se comenzó a indagar sobre la posibilidad que el gobierno estadounidense admitiera una serie de modificaciones puntuales al documento, planteo que finalmente tuvo éxito.

17 En el artículo 17 del Tratado se introducen dos modificaciones, una para restablecer el principio de igualdad entre las partes en la denegación de beneficios y otra para modificar el procedimiento de elección del tercer árbitro para la solución de controversias. Por último, se incorpora una modificación sobre el alcance del Anexo II del Tratado original, referido al Trato de la Nación más Favorecida, donde se incluye la excepcionalidad de la relación de Uruguay con los demás países del MERCOSUR para todos los sectores.

18 Pese a que algunos voceros del gobierno señalaron que las negociaciones podrían desembocar en un TLC, por el momento, ambos países han resuelto avanzar sólo en la firma de un Tratado Marco de Comercio e Inversiones (TIFA). A comienzos de octubre de 2006, al culminar la sexta Reunión de la Comisión Conjunta Uruguay-Estados Unidos sobre Comercio e Inversiones, se acordó firmar un TIFA, meta que podría alcanzarse antes de final de año.

la incorporación de actores no estatales a las tratativas, principalmente las cámaras empresariales, que expresaron un fuerte respaldo a la negociación, pese a ser un sector de la sociedad civil que no se ubica entre los más cercanos al partido de gobierno.

Como se dijo, resulta claro que la política hacia EEUU ha sido distinta respecto a la que podía esperarse en base a la composición ideológica del partido de gobierno, sus bases programáticas y la retórica dominante en el período de transición. Esta diferencia puede situarse en lo que se ha denominado el *pragmatismo* del gobierno, fundado en un rol funcional que se la ha asignado a la política exterior con respecto a la estrategia de desarrollo.

Venezuela y Cuba

El actual gobierno ha profundizado de modo importante las relaciones bilaterales con otros gobiernos de características opuestas a EEUU. En este contexto, cabe mencionar los casos de Cuba, Venezuela e Irán. Particularmente interesante es la situación desarrollada en relación a los dos primeros, cuyos gobiernos son, sin duda, los más hostiles a EEUU en el continente, en un contexto regional de creciente cuestionamiento hacia esa potencia. Respecto a Irán, la profundización tiene un móvil fundamentalmente de carácter comercial, originado en la importancia de las exportaciones ganaderas y arroceras a ese destino.

En relación a Cuba, se destaca el medular peso simbólico que el gobierno ha dado a las relaciones con el régimen de Fidel Castro. En el discurso de asunción del presidente uruguayo se anunció el reestablecimiento de las relaciones diplomáticas con la isla, en lo que desde la Cancillería se consideró como una política de Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006:11), y la primera decisión del gobierno en materia de relaciones exteriores. El vínculo se ha visto además fortalecido en una serie de aspectos particulares, como el aumento del comercio –con una mejora en la balanza comercial uruguaya– y el intercambio técnico y educativo. Particularmente, se destaca la participación en la denominada “Operación Milagro”, en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), impulsada por los gobiernos de Cuba, Venezuela y Bolivia. En la referida iniciativa, Uruguay se beneficia a través de un programa por el cual uruguayos de escasos recursos viajan a Cuba a someterse a intervenciones quirúrgicas oftalmológicas sin ningún costo. Independientemente de estas consideraciones, se considera que el factor preponderante en el relacionamiento con Cuba ha sido su carácter eminentemente simbólico y político. Así se deduce de afirmaciones de Vázquez en el acto de asunción, del apoyo a la situación de Cuba en diversas instancias en organismos internacionales, y de la casi totalidad de las referencias que han permeado los discursos en relación a la isla.

Las relaciones con Venezuela, por su parte, adquirieron una gran importancia desde el inicio del gobierno. La presencia de Chávez en la asunción de Vázquez se

destacó a raíz de la firma de los primeros acuerdos comerciales internacionales de importancia. En instancias recientes se mantuvo la buena relación, como lo muestra el respaldo del mandatario venezolano a la denominada Cumbre de Asunción (de la que también participaron Paraguay y Bolivia), en abril de 2006, que contrastó con la tensa situación que el gobierno mantenía con las otras potencias regionales. Entre marzo de 2005 y abril de 2006 se profundizó el vínculo. El presidente Chávez realizó una visita a Uruguay, durante la cual se firmaron varios acuerdos comerciales, a la vez que Venezuela prestó asistencia monetaria para diferentes proyectos y actividades nacionales. A modo de ejemplo, la empresa estatal de combustibles, ANCAP, firmó algunos acuerdos con la empresa Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA). Por esos acuerdos, Uruguay importa petróleo a precios y con modalidades de pago convenientes, ahorrándose cinco millones de dólares anuales¹⁹; resuelve la desastrosa situación de la empresa Sol Petróleo en Argentina; y adquiere el derecho de explotación conjunta de una importante parte de un pozo petrolífero en la Cuenca del Orinoco, lo cual mejora la situación del país respecto a la seguridad energética. Otros beneficios se observan en el sector cooperativo de la banca, la asistencia a la educación y en la inversión en infraestructura. Todos estos hechos sucedieron con el trasfondo del inicio del proceso del ingreso de Venezuela al MERCOSUR como miembro pleno, lo cual sucedió durante la Presidencia *Pro Tempore* del bloque de Uruguay. La iniciativa partió del propio Tabaré Vázquez con resistencias de los partidos de oposición.

En otra línea se destacan dos hechos de particular interés. En primer lugar, el apoyo de Uruguay a la señal televisiva regional Telesur, impulsada por el gobierno de Chávez, pero en un nivel de compromiso y participación menos estrecho de lo que Venezuela deseaba. Inclusive resta aún su aprobación parlamentaria, lo cual llevó al gobierno a solicitar que se quite toda mención al Estado uruguayo, ante presiones de la oposición. A su vez, a diferencia de lo ocurrido con el argentino, el gobierno de Vázquez desestimó la posibilidad de afrontar su deuda con los organismos internacionales de crédito con dinero aportado por Venezuela, aun en el caso que se hiciera a través de los gobiernos de Argentina y Brasil. Estos dos eventos asumen una significación trascendente en la medida en que lo que en principio puede ser visto como un desaire de Uruguay a la amistad ofrecida por Venezuela, se contrapone a la actitud de Kirchner respecto a ambas situaciones.

Asimismo, este proceso se ubica en un contexto de acercamiento de Uruguay a EEUU, y de crecientes tensiones entre Venezuela y este último, y, en otro nivel, entre Uruguay y Argentina. En este marco, parece interesante observar la capacidad del gobierno uruguayo para, por un lado, desarrollar las relaciones con Venezuela en un grado tal que no deteriore el creciente vínculo con EEUU, pero sin dejar de recibir el apoyo de aquella para una serie de cuestiones vitales para el interés nacional. Por otro lado, la capacidad de marcar distancia respecto a la política del gobierno de Kirchner, dejándolo solo con Cuba y Venezuela en un emprendimiento de gran importancia a nivel retórico como es Telesur.

19 Ver Observatorio de Política Exterior Uruguay N° 19, en www.fcs.edu.uy

Argentina

Por último, fuera de la estrategia de inserción, el gobierno enfrentó un sorpresivo conflicto con la Argentina. Al asumir Tabaré Vázquez la presidencia, su par argentino Néstor Kirchner parecía erigirse como un socio fundamental del gobierno. El apoyo de Kirchner fue notorio durante la campaña electoral de Vázquez, así como en los primeros meses de su gobierno. A modo de ejemplo, el 2 de marzo ambos presidentes firmaron un documento para la colaboración en temas de derechos humanos, tratando de iniciar un camino inverso (en fondo y forma) al recorrido durante la administración de Jorge Batlle. La declaración establece un “mecanismo de consulta en la materia”: los dos países “...en el marco de sus respectivos sistemas jurídicos, y a la luz del derecho internacional, llevarán a cabo todos los esfuerzos necesarios para esclarecer el destino de las víctimas del terrorismo de Estado en ambos países” (Semanao Búsqueda, 3 de marzo de 2005).

Sin embargo, las buenas relaciones que este episodio ilustra fueron quebrándose a lo largo de 2005, mutando a un diferendo binacional de importancia, fundado en la disputa por la instalación de dos plantas de procesamiento de pasta de celulosa en Fray Bentos (en la margen uruguaya del Río Uruguay)²⁰. El proyecto ya había sido discutido con Argentina durante el gobierno de Batlle, llegándose a un acuerdo en marzo de 2004 por el cual Uruguay se comprometía a entregar toda la información sobre las plantas a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Sin embargo, a partir de mayo de 2005 empiezan a surgir reclamos argentinos solicitando la reubicación de las plantas. El asunto se agrava en los meses sucesivos: continúan los reclamos, y estos son llevados a la OEA y el Banco Mundial, comunicándole a esta institución la oposición argentina al financiamiento de las plantas. Este suceso irritó particularmente al gobierno de Vázquez, y a partir del mismo, el tema comienza a ser prioritario en la agenda de política exterior de ambos países. En el mes de diciembre de 2005, surge un nuevo problema, cuando ambientalistas argentinos deciden bloquear dos de los tres puentes internacionales que unen Uruguay con Argentina. La medida es mantenida durante varios meses, principalmente en el verano (con lo que se dificulta el ingreso de turistas a Uruguay), produciéndose pérdidas importantes.

Un nuevo episodio a tener en consideración es la presentación de la cuestión por parte de Argentina ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya. En primera instancia Argentina solicitó una medida cautelar que ordenara a Uruguay suspender las obras de construcción de las dos plantas de celulosa, así como el retiro de la autorización para su instalación en la zona. La ordenanza de la CIJ dictada el 13 de julio de 2006 no acogió el pedido argentino, por entender que ese país no había logrado probar el daño inmediato e irremediable que hubiera justificado la adopción de la medida cautelar solicitada.

20 Se trata de dos proyectos de inversión, uno a cargo de la empresa finlandesa Botnia y el otro de la española Empresa Nacional de Celulosa (ENCE) que representan la mayor inversión realizada por empresas extranjeras en la historia de Uruguay.

Más allá del problema en sí, desde este trabajo sólo se pretende realizar una serie de consideraciones relativas a la estrategia con la que el gobierno afrontó el conflicto, como parte importante del panorama de la política exterior uruguaya. Una precaución que debe tomarse es reconocer que no se trata de un conflicto en el que el gobierno pudiera haber previsto un modo particular de actuación dado su carácter de inesperado. Ello no responde (o al menos no principalmente) a una cuestión de imprevisión, sino más bien a que la situación parecía estar resuelta con el acuerdo logrado durante el anterior gobierno.

Señalada esta aclaración, un primer elemento de interés es el hecho que las tratativas medulares para hallar una solución fueron canalizadas a través de la Presidencia de la República, fundamentalmente en la persona del Secretario, Gonzalo Fernández, quien se encargó directamente de procurar una salida negociada. Los cancilleres Gargano, y Rafael Bielsa y Jorge Taiana, sucesivamente, de Argentina asumieron una permanente tarea de respaldo discursivo a las iniciativas de sus respectivos gobiernos. A su vez, en el caso uruguayo surge como un hecho llamativo que las tareas asumidas por la Cancillería de búsqueda de apoyo internacional, en gran parte, fueron llevadas a cabo por la vicecanciller, Belela Herrera.

Otros aspectos a mencionar hacen a la estrategia asumida por el gobierno en la que se observa la intención de llevar el tema a un plano internacional, evitando que su solución se restrinja a un nivel bilateral. En primer lugar, esto se manifestó en la insistencia de incluir su tratamiento a la interna del MERCOSUR. Sin embargo, los primeros planteamientos fueron desatendidos en virtud de que Argentina, ocupando la Presidencia *Pro Tempore* del bloque, se rehusó a convocar las instancias de conciliación previstas por la normativa del mismo. En este contexto es de destacar la posición que asumió Paraguay en el conflicto en respaldo de los planteos uruguayos (respaldo que Uruguay no obtuvo de Brasil).

A mediados de 2006, Uruguay finalmente lleva el diferendo a consideración de un Tribunal Arbitral *ad hoc* del MERCOSUR, a efectos de que se pronunciara con respecto a la omisión de las autoridades argentinas en tomar las medidas apropiadas para hacer cesar los bloqueos en los puentes binacionales. El laudo del Tribunal Arbitral, pronunciado el 6 de setiembre de 2006, acoge parcialmente la pretensión de Uruguay, lo que deja abierta la vía para reclamaciones patrimoniales, tanto del gobierno uruguayo como de particulares.

Paralelamente, el gobierno uruguayo desarrolló una campaña ante organismos internacionales y terceros países. Esto pareció ser una estrategia razonable para un país de las dimensiones de Uruguay, cuyo relacionamiento externo pasa, en gran medida, por el vínculo con sus vecinos, y que tiene menor capacidad para poner en juego recursos y absorber los costos del conflicto.

Por último, resulta destacable el modo en que el país logra mantener una estrategia internacional que lo deja bien parado frente a los inversores extranjeros. Se opta así por asumir los importantes costos que provocaron los bloqueos y cortes de ruta, sin ceder a presiones para intervenir frente a las empresas inversoras y exigirles la interrupción de las obras.

5. Conclusiones

El análisis de la política exterior del gobierno del Frente Amplio permite concluir que, programáticamente, hubo un intento de retorno a la elaboración de la política exterior como política de Estado en base a amplios consensos con las fuerzas de oposición. Debido a la casi inmediata desertión de los partidos opositores respecto a los acuerdos alcanzados, se volvió a la anterior usanza de lograr acuerdos puntuales para temas específicos del relacionamiento exterior. En los hechos, el consenso alcanzado se mantuvo solamente con respecto a la política de participación en las Misiones de Paz de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, concluimos que la implementación de una estrategia de inserción que partía del espacio ampliado del MERCOSUR para proyectarse primero a la región y luego al resto del mundo, se vio dificultada por una crisis institucional del bloque que deja de manifiesto las asimetrías intrínsecas no superadas del mismo, así como las dificultades de relacionamiento entre sus diferentes socios tanto en el área política como económica. En este aspecto, se concluye igualmente que la incidencia de países no socios, que refleja las diferentes aspiraciones por el liderazgo regional-sudamericano, se constituyó en un elemento adicional de disenso.

Debido a este contexto crítico se comienza a privilegiar una segunda vía de inserción (prevista en la etapa programática, pero subordinada a la anterior) de desarrollo y profundización de las relaciones bilaterales con otros países del continente y del resto del mundo. Particularmente, se destaca el renovado fortalecimiento de los vínculos con EEUU en su dimensión económico-comercial. Esto significó básicamente una política con visos diferentes a la que se esperaba, en ejercicio de un marcado pragmatismo por parte del gobierno. La diferente aproximación en relación a la potencia del norte, fue fuente de oposición de parte de algunos sectores del partido de gobierno, a la vez que recogió apoyos en el resto del sistema político. Esta misma dicotomía se vio reflejada en la sociedad civil organizada (específicamente en la diferente evaluación que realizaron las cámaras empresariales y la central sindical de los trabajadores).

La política exterior también aportó a la seguridad energética del país a través de varios acuerdos con Venezuela, lo que no implicó, sin embargo, un alineamiento político con ese país en la creación del ALBA. En este sentido se continúa la política de apoyo a la iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, proyecto de integración liderado por Brasil.

Finalmente, no se ha podido superar el diferendo con Argentina por la instalación de las plantas de celulosa en Uruguay. Aún teniendo en cuenta el tratamiento del tema en las instancias jurisdiccionales a nivel internacional y del MERCOSUR, así como el intento de distensión a través del ofrecimiento uruguayo de monitoreo conjunto del impacto ambiental sobre el Río Uruguay de las plantas de celulosa (hasta ahora rechazado por Argentina), la gran mayoría de los analistas y actores políticos admiten que la única solución integral posible se concluirá a través de una negociación político-diplomática.

Es posible concluir además que en lo que refiere al proceso de toma de decisiones en relación a los principales temas de la agenda de la política exterior, se le asignó un rol preponderante a otras dependencias del gobierno, en detrimento de la participación de la Cancillería. Esto se evidencia en el diferendo con Argentina y en la relación con EEUU. En el primero las principales responsabilidades fueron asignadas al Secretario de la Presidencia, y en el segundo, a los Ministros de Economía e Industria. En otras palabras, la ejecución de la política exterior no fue monopolizada ni restringida a los canales tradicionales de las relaciones exteriores, ampliándose y complejizándose el proceso de toma de decisiones, tal como sucede en los sistemas de toma de decisión de los regímenes democráticos modernos.

Con respecto al MERCOSUR, el otro tema relevante de la agenda, se observaron posiciones divergentes entre el Presidente de la República, asumiendo una actitud más crítica hacia los socios mayores; y el Canciller, con una posición más favorable al bloque, quien de esta forma intenta demostrar que el MERCOSUR es aún una alternativa viable que no hay que abandonar por un acuerdo comercial con EEUU.

También se observa un aumento de intervención de los actores no estatales, como las cámaras empresariales, que participan de modo directo en las negociaciones con EEUU por invitación expresa del gobierno. Por el contrario, con el sector sindical, un actor que en lo previo podría pensarse que tendría mayor incidencia en la política externa, se ha producido un distanciamiento a raíz de la profundización de las referidas negociaciones. Una última conclusión acerca de la incidencia de los actores no estatales (en este caso actores externos) se vincula con la importancia que han asumido las empresas inversoras en el conflicto con Argentina. Sobre el punto es interesante el modo en que el gobierno se ha esforzado en honrar los compromisos asumidos, inclusive tomando importantes costos en el corto plazo.

Puede sugerirse, a modo de una última conclusión general acerca de la política exterior del actual gobierno, que se observa una marcada incidencia del *pragmatismo*, cuyo objetivo principal es el logro de una inserción beneficiosa para el país, más allá de consideraciones doctrinarias, teniendo en cuenta las señaladas particularidades que se verifican en el ámbito sudamericano.

Bibliografía

- Attinà, Fulvio (2001). *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*. Paidós, Barcelona.
- Bizzozero, Lincoln (2005); “El advenimiento de un gobierno de izquierda en Uruguay y las relaciones externas” en *Revista Nórdica de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. Institute of Latin American Studies / Stockholm University, Vol. XXXIV: 1-2; Estocolmo.
- Couriel, Alberto (2004). *La izquierda y el Uruguay del futuro*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría (2000). *El gobierno del cambio. Dr. Tabaré Vázquez. La transición responsable*. Montevideo.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2005). *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales de 2004*. FCS, Documento de trabajo N° 66, Montevideo.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2004) *La Política Exterior Uruguaya 2005-2010 desde la propuesta preelectoral del Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría*. En URL http://www.fcs.edu.uy/investigacion/Jornadas_2005
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2003). *Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002*. Facultad de Ciencias Sociales, Documento de trabajo N° 62, Montevideo.
- Ferro, Lilia (2005). “La estrategia de Uruguay” en *Revista Dosmil30*; 19 de Agosto de 2005, Montevideo.
- Luján, Carlos A (1994). *La agenda internacional en Uruguay: política partidaria y debate interno*. Facultad de Ciencias Sociales. Documentos de trabajo N° 10, Montevideo.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2006). *Memoria anual del Ministerio de Relaciones Exteriores* en URL <http://www.presidencia.gub.uy/web/Mem2005>
- Russell, Roberto (1990). “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas” en Roberto Russell y otros, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. pp. 255-274. Programa RIAL; Buenos Aires.
- Van Klaveren, Alberto (1992). “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar” en *Revistas de estudios internacionales*. Instituto de Estudios Internacionales N° 98, año XXV, abril-junio 1992, pp. 169-216; Santiago.

Abstract: The article analyzes the foreign policy of the current Uruguayan government starting with the political program prepared by the Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría (EP-FA-NM) for the 2004 national election. The strategy of international insertion gave priority to the MERCOSUR as a platform for its relationship with the rest of the world. In the implementation of a pragmatic foreign policy, concrete actions were taken by the Executive Branch, which were cause of debate within the political system. The lack of political will on the part of Brazil and Argentina to consolidate MERCOSUR and the rivalry between Brazil and Venezuela for the political leadership of South America, caused the country to look for bilateral alternatives. Among the elected partners, the United States, Venezuela and Cuba, the former is the most outstanding although in a strictly economic-commercial dimension. The increased relations with the hemispheric power constituted at the same time an unexpected approach coming from a leftist government and a theme of consensus with the opposition political parties as well as a subject of debate within the government party itself.

Key words: Government Program - Foreign policy - MERCOSUR