



Observatorio de Política
Exterior Uruguay

Boletín trimestral#8

2016.2

Abr- Jun



Observatorio de Política Exterior Uruguay

*Boletín Trimestral #8
2016.2
Abr-Jun*

Índice

| | |
|--|----|
| Editorial..... | 4 |
| El pragmatismo como ideología: José Serra y la política exterior brasileña.. | 5 |
| Uruguay frente a las crisis políticas de Brasil y Venezuela. Primera parte: el caso brasileño..... | 14 |
| La diplomacia vicepresidencial: visitas de Sendic a la República Democrática de Congo e Irán..... | 22 |

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

Responsable: Diego Hernández Nilson. Difusión: Rafael Alvariza y Santiago Teperino.

Colaboran en este número: Camilo López Burián y Florencia Rizzo Fernández.

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

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

Repositorio Colibrí de la Universidad de la República:
<https://www.colibri.udelar.edu.uy/handle/123456789/5631>

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

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



EDITORIAL

Julio de 2016 encuentra a la región sacudida por situaciones económicas y políticas de relativa inestabilidad, en medio de lo que parece ser un año bisagra. Las crisis políticas de Brasil y Venezuela parecen confirmar los pronósticos sobre un cambio de ciclo. En ese contexto, la política exterior uruguaya se enfrenta a una serie de desafíos importantes: la caída del gobierno del PT en Brasil, que en los últimos años había sido su principal socio; la crisis política en Venezuela; las incertezas sobre el rumbo del Mercosur; el temor frente a la desaceleración china; y a los países de la región –así como gran parte del mundo- embarcados en la negociación de un aluvión de acuerdos y megacuerdos comerciales.

Los artículos que tenemos el gusto de presentar en esta edición del Boletín Trimestral del Observatorio de Política Exterior Uruguay (OPEU), apuntan justamente a esto: dos de ellos abordan la suspensión de Dilma Rousseff y el cambio de gobierno en Brasil, mientras que el tercero analiza misiones del gobierno uruguayo en el exterior, enmarcadas en la política de diversificación de mercados y búsqueda de socios no tradicionales, a la que nos obliga la situación de incerteza antes descrita.

El Boletín Trimestral se inicia con el artículo *El pragmatismo como ideología: José Serra y la política exterior brasileña*, en el que Camilo López Burián aborda el discurso del nuevo canciller brasileño, José Serra. Para ello analiza su discurso de asunción, una vez que fue designado por el presidente interino, Michel Temer. El artículo resulta sumamente interesante al permitir una comprensión cabal del giro que Serra pretende darle a la proyección exterior de Brasil, apelando al análisis de las ideas programáticas de los principales actores políticos brasileños y al rol que la categoría de pragmatismo juega en dicho discurso.

El segundo artículo, titulado *La política exterior uruguaya frente a las crisis políticas de Brasil y Venezuela: el caso brasileño*, es la primera parte de un trabajo más extenso, cuya segundo fragmento se incluirá en el próximo boletín. En esta primera parte, Diego Hernández Nilson aborda los posicionamientos asumidos por Uruguay frente al proceso de *Impeachment* iniciado en Brasil contra la presidenta Dilma Rousseff. El análisis observa que una vez que Dilma es suspendida y Temer asume el gobierno, hay un ajuste en el discurso uruguayo, que traslada el énfasis de la reivindicación de la legitimidad democrática de Dilma, al reconocimiento implícito del gobierno de Temer, a partir de su legalidad constitucional.

Finalmente, el boletín se cierra con el artículo *La diplomacia vicepresidencial: visitas de Sendic a la República Democrática de Congo e Irán*, de Florencia Rizzo, en el que se describen dos misiones diplomáticas encabezadas por el vicepresidente Raúl Sendic. Los aportes de esta contribución resultan sumamente valiosos en el contexto actual, al permitir comprender las posibilidades que el país tiene para diversificar mercados, así como la importancia que el accionar político tienen en esta búsqueda de profundizar el vínculo con mercados no tradicionales.

EL PRAGMATISMO COMO IDEOLOGÍA: JOSÉ SERRA Y LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

Camilo M. López Burian*

Resumen

Este trabajo presenta un ejercicio analítico sobre las líneas estratégicas de la política exterior brasileña impulsada por el gobierno interino encabezado por Michel Temer, luego de la suspensión de la Presidenta Dilma Rousseff en mayo de 2016. Para ello se problematiza el uso del concepto de pragmatismo por parte de los actores y desde una perspectiva analítica que conceptualiza las ideas programáticas se aborda el discurso de José Serra, actual Ministro de Relaciones Exteriores.

I. Una de nota introductoria

Las siguientes páginas pretenden ser una primera reflexión analítica sobre un proceso político aún abierto, cuyo foco está puesto en la política exterior brasileña y particularmente sobre sus transformaciones recientes. Por lo tanto, este ejercicio aún merece una mayor discusión sobre los lentes teóricos seleccionados, una búsqueda mayor de evidencias empíricas que den más profundidad analítica al trabajo, a la vez que es clave conocer cómo se resuelve el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff y cómo se despliegan en forma concreta y en un período de tiempo mayor los cambios anunciados para la política exterior brasileña.

Dicho esto, debe señalarse que el trabajo que aquí se presenta se inicia reflexionando sobre algunas conceptualizaciones sobre las políticas exteriores de América Latina que las clasifican en ideológicas y pragmáticas, discutiendo particularmente la utilización que los actores hacen de esta última categoría analítica. Luego se presenta brevemente una caracterización de las principales ideas programáticas en política exterior, aplicables para la región sudamericana, a partir de su clasificación bajo dos grandes filosofías públicas, la de izquierda y la de derecha.

Finalmente, desde ese lente teórico se abordan los lineamientos de la política exterior brasileña del gobierno interino encabezado por Michel Temer, quien asumió el 12 de mayo de 2016 luego que la Presidenta fuese suspendida de sus funciones, en el marco del proceso, aún en marcha, de juicio político. Como fuente se tomó para este ejercicio analítico las directrices de la “nueva política exterior brasileña” anunciadas por José Serra durante la ceremonia de asunción del cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, el 18 de mayo pasado en el Palacio de Itamaraty en Brasilia.

* Doctor en Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

II. El lenguaje de los actores, la conceptualización académica y las ideas programáticas en política exterior

La contraposición entre una política exterior orientada por la ideología o por el pragmatismo ha sido una de las claves analíticas de la literatura sobre los casos latinoamericanos. En *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*, Gian Luca Gardini y Peter Lambert (2011) definen a la ideología como una perspectiva cognitiva y normativa que guía la acción más allá de las situaciones concretas en las que se tenga que desarrollar la política. Por otra parte, estos autores definen el pragmatismo como un accionar maximizador de beneficios, en relación a los objetivos políticos delineados y en función de los recursos disponibles. Si bien esta categorización puede merecer una discusión profunda, asumiendo su utilización, lo que debe subrayarse es que los actores políticos usan, a veces, de forma sesgada los conceptos de pragmatismo e ideología. Partiendo de la conceptualización de Gardini y Lambert (2011) podrían existir políticas pragmáticas y políticas ideológicas varias, de estas últimas al menos dos, de izquierda y derecha, si asumimos como válidas estas categorías analíticas. Pero debe subrayarse un punto, los actores, a veces, conciben como pragmática la forma que creen “correcta” de desarrollar la política porque maximiza intereses que ellos mismos definen, siendo ideológica la acción de “los otros”.

La nueva orientación de la política exterior brasileña puede tener elementos pragmáticos, como lo tuvo la política exterior de los gobiernos anteriores. Pero también debe señalarse que la idea de “pragmatismo” como polo opuesto a la ideología, elemento central en el discurso del actual Ministro de Relaciones Exteriores (José Serra), contiene elementos ideológicos.

La orientación efectiva de la política no es un reflejo directo de las ideas de los agentes, sino el resultante del juego político y está determinada, también, por las reglas institucionales y los recursos e intereses de los actores. Pero no puede quitarse importancia al hecho que para comprender por qué los actores impulsan una orientación y no otra, en una arena de política pública, es necesario también atender a su dimensión ideacional (Sikkink, 2009).¹ Sobre el caso brasileño hay literatura producida recientemente sobre cómo la alternancia ideológica es uno de los elementos centrales para comprender los cambios en la orientación de la política exterior brasileña luego de la llegada al gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) en 2003 (Onuki y Oliveira, 2010; Belem Lopes, 2013).

Jal Mehta (2011), al abordar la dimensión ideacional propone estructurar sus componentes a partir de tres niveles de abstracción de las ideas (de mayor a menor nivel): las filosofías públicas, las ideas programáticas y las soluciones concretas de políticas. Y, como señala Vivien Schmidt, cada nivel de ideas posee dos funciones paralelas: la normativa y la cognitiva. Mientras la primera orienta los objetivos a partir de valores, la segunda brinda el itinerario de acción, al definir los propósitos a partir de una manera de entender los acontecimientos políticos, los problemas, sus dinámicas y causalidades, prefigurando, así, las soluciones posibles (Schmidt, 2002: 214).

Las filosofías públicas, en el mayor nivel de abstracción, constituyen los lineamientos

¹ Judith Goldstein (1993) plantea que, en condiciones de incertidumbre, las ideas se comportan como “hojas de ruta” que canalizan intereses hacia direcciones específicas de política, sirviendo como filtros, que proporcionan a los políticos la posibilidad de optar por ciertas estrategias. El mismo planteo también es desarrollado en el trabajo de Judith Goldstein y Robert Keohane (1993).

generales orientan la acción política. En el nivel de las ideas programáticas es donde se definen los problemas, los objetivos, el cómo resolverlos. El último nivel refiere a los instrumentos y acciones formuladas para afrontar asuntos, problemas y situaciones específicas.

En el cuadro 1 se reconstruye una conceptualización de las ideas programáticas que se pueden organizar de forma subordinada a las filosofías públicas de izquierda y de derecha para el caso de las políticas exteriores sudamericanas. Este ejercicio se realizó a partir del análisis de los discursos, sobre la política exterior, de los senadores de Brasil y Uruguay durante el período 2003-2014 (López y Silva, 2015).

Cuadro 1. Ideas programáticas clasificadas por filosofías públicas de izquierda y de derecha sobre política exterior.

| Izquierda | Derecha |
|--|--|
| Inserción comercial internacional planeada y centralizada por el Estado | Inserción comercial internacional competitiva y descentralizada |
| Integración económica esencialmente regional (Mercosur, América del Sur y Latina) | Apertura y relacionamiento económico con bloques y países diversos (Unión Europea, EEUU, NAFTA, etc.), más allá de la integración regional |
| Actitud crítica frente a los acuerdos de libre comercio | Apoyo a los acuerdos de libre comercio |
| Cuestionamiento al libre flujo de mercancías | Defensa del libre flujo de mercancías |
| Priorización de las relaciones Sur-Sur (independientemente de su relevancia comercial) | Enfoque en Relaciones Norte-Sur y en relaciones Sur-Sur (solamente países relevantes comercialmente) |
| Enfoque en relaciones políticas internacionales | Enfoque en relaciones económicas internacionales |
| Mayor proteccionismo doméstico frente al comercio internacional | Mayor liberalización doméstica frente al comercio internacional |
| Impulso de la reforma profunda de todo el sistema multilateral (reestructuración) | Reformas puntuales en el sistema multilateral (mejorías) |
| Crítica a la globalización y al liberalismo comercial | Defensa de la globalización y del liberalismo comercial |
| Discurso de nacionalización, monopolio o control del Estado sobre recursos y empresas estratégicas o energéticas | Discurso de desnacionalización o de libre competencia en la exploración y explotación de recursos estratégicos o energéticos |

Fuente: Adaptado de López y Silva (2015: 80-81) a partir de la elaboración de Silva (2014: 245) para el caso brasileño.

Utilizando este enfoque analítico se aborda, en el siguiente apartado, las directrices de la “nueva política exterior brasileña” anunciadas por José Serra al asumir como Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil.

III. Los cambios en la política exterior brasileña: del Sur al Norte y de la Región a la Apertura

Durante los gobiernos del PT la apuesta a la región y a privilegiar el Sur Emergente fue la clave distintiva. Si bien el liderazgo regional brasileño es una idea debatida entre los académicos, con

posiciones que consideran su concreción (Saraiva, 2010; Pinheiro y Gaio, 2014) y otras que la cuestionan (Burgues, 2008; Flandes, 2009; Flandes y Wojczewski, 2010; Malamud, 2011; Burges, 2015; Flandes y Wehner, 2015), lo que no puede cuestionarse es la apuesta a la región sudamericana como el espacio desde el cual Brasil se proyectó como *global player*. Al igual que tampoco puede ponerse en dudas la fuerte apuesta al espacio político global constituido con el resto de los BRICS.

Una puntualización debe realizarse sobre los gobiernos del PT. Durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva Brasil y la actuación como Ministro de Relaciones Exteriores de Celso Amorim se propuso una reorientación de la política exterior brasileña, que si bien no rompió completamente con algunos rasgos de la impulsada por Fernando Henrique Cardoso (especialmente en el plano regional sudamericano), redoblaría la apuesta regionalista y de protagonismo global desde un posicionamiento en el Sur Emergente a partir de la formulación de una política “activa y altiva” en el plano internacional. En ese período la apuesta al posicionamiento regional y global brasileño se consolidó en el discurso y en la práctica. Durante los gobiernos de Dilma Rousseff, y con los cancilleres Antonio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo Machado y Mauro Vieira, la política exterior no tuvo la centralidad en la agenda de los gobiernos anteriores del PT. El contexto económico, el escenario político interno y los esfuerzos puestos para la construcción de liderazgo de la Presidenta y la búsqueda de gobernabilidad colocaron al plano doméstico en un espacio que dio poco lugar a la política exterior.

Luego de la suspensión del mandato de la Presidenta Rousseff, el gobierno interino encabezado por Temer comenzó a implementar un programa, denominado “Un Puente para el Futuro”, que no parece ser un plan de acción para aguardar los futuros acontecimientos. Cambia algunas orientaciones de políticas de forma muy significativa e incluso acomete reformas institucionales. La reorientación de la política exterior de este gobierno interino implica un cambio sustantivo en relación a los lineamientos generales de los gobiernos del PT, particularmente se coloca en muchos aspectos en la “vereda de enfrente” de las estrategias implementadas por Lula y Amorim.

Desde su llegada al Ministerio de Relaciones Exteriores, José Serra² ha construido un discurso, que por momentos, subraya elementos refundacionales. Los pronunciamientos de Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador y Venezuela generaron una rápida respuesta desde Itamaraty que generó posiciones divergentes dentro de los cuadros diplomáticos, ya que algunos lo vieron como una ruptura de la “forma de actuar” tradicional del Ministerio. Un diplomático brasileño señalaba a BBC Brasil (16/05/2016) que *“Nosso receio é que o Itamaraty seja usado como plataforma para avanço em interesses de curto prazo da política interna, em vez de perseguir objetivos de longo prazo do Estado brasileiro”*.

El nuevo canciller, un político que fue candidato presidencial por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), que fue ministro, senador y gobernador del Estado de San Pablo³, coloca en su discurso, como pieza clave, el desarrollo de una política exterior “pragmática” y desideologizada, como contracara de la impulsada por el PT, pero es visto por algunos

² Serra asumió el cargo de forma personal y no como representante de su partido.

³ José Serra fue Diputado Federal y Senador. Durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso fue Ministro de Planificación y Ordenamiento y Ministro de Salud. Fue Prefeito de San Pablo y Gobernador del Estado de San Pablo. Presidió el PSDB y fue candidato presidencial en las elecciones de 2002 y 2010.

diplomáticos como un actor que construye su perfil de candidato para las próximas elecciones⁴, a partir de priorizar fuertemente los asuntos económicos comerciales y utilizar una retórica que polemiza con los gobiernos “bolivarianos” de la región. En este sentido, un diplomático brasileño señalaba a BBC Brasil que *“Ele se mostra como ministro candidato”*, mientras otro afirmaba que las declaraciones del Ministro Serra se *“jogam para uma plateia treinada a odiar cegamente a Alba e a Unasul”* (16/05/2016).

Las críticas al discurso “pragmático” y la nueva orientación no se hicieron esperar desde los actores más relevantes que condujeron la política exterior brasileña durante los gobiernos del PT. De esta manera se refería el Ex Ministro de Relaciones Exteriores de los gobiernos de Lula, Celso Amorim, sobre el discurso y los lineamientos estratégicos de la política impulsadas por José Serra: *“Quando a direita está em el poder dice que su diplomacia es de Estado. Quando el (sic) centroizquierda gobierna, la derecha critica que la diplomacia es ‘ideológica’. Ideológico es siempre el otro, ¿no? El problema es que la derecha en el poder mantiene los intereses de siempre, los de la elite política y social, y los confunde con intereses del Estado”* (Página 12: 03/07/2016). Estos planteos no son novedosos en el discurso de Amorim. Siendo Ministro de Relaciones Exteriores de Lula señaló: *“Sirvo ao Estado quando sirvo ao governo do Brasil (...). A política externa não é uma repetição sempre igual dos mesmos princípios, independentemente de qual seja o governo. É uma política, e como tal requer adaptações ao tempo, às circunstâncias e às necessidades dos governos”* (O Estado de São Paulo 29/05/2009).

La priorización de los aspectos económico-comerciales como eje estructurante de la política exterior brasileña, y la clave en la que la misma se formula, muestra diferencias entre los gobiernos del PT, particularmente los encabezados por Lula, y el gobierno provisorio en las concepciones sobre el papel de esta arena de política pública en relación al modelo de desarrollo. Algunos cambios institucionales muestran los nuevos énfasis, como el pasaje de la Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) y la Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), que durante los gobiernos del PT estaban bajo el comando estratégico del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, pasaron ahora a ser comandadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la política exterior impulsada por Serra, el norte ha vuelto a ser otra vez el norte. A partir de ideas programáticas de derecha, la apertura económica es la estrategia y el relacionamiento económico con bloques y países diversos aparecen como un objetivo más relevante que la integración regional. Las relaciones Norte- Sur aparecen en la agenda como un objetivo claro, mientras que las relaciones Sur-Sur, otrora privilegiadas estratégicamente por los gobiernos del PT, se mantienen si son comercialmente relevantes. En el momento de asumir su cargo de Ministro decía Serra sobre este punto:

Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os EUA (Estados Unidos da América) e o Japão. Com os EUA, nós confiamos em soluções práticas de curto prazo para a remoção de barreiras não tarifárias, que são, no mundo de hoje, as essenciais (...) Será prioritária a relação com parceiros novos na Ásia, em particular a China. Estaremos empenhados igualmente em atualizar o intercâmbio com a África, o grande vizinho do outro

⁴ Otros actores políticos del PSDB que podrían ser sus competidores en esa instancia futura son Aécio Neves (actual presidente del PSDB y Senador, fue Diputado Federal y Gobernador de Minas Gerais, quien ya fue candidato presidencial en 2014) y Geraldo Alckmin (actual gobernador del Estado de San Pablo, fue Vereador y Prefeito de Pindamonhangaba y Diputado Estadual y Federal. En 2006 fue candidato presidencial).

lado do Atlântico. Não pode esta relação restringir-se a laços fraternos do passado e às correspondências culturais, mas, sobretudo, forjar parcerias concretas no presente e para o futuro. Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos. Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos. (Folha de São Paulo, 18/05/2016)

El modelo de inserción comercial internacional que emerge del discurso de Serra es abierto, competitivo y descentralizado, asumiendo principios básicos del liberalismo económico que son presentados, o justificados, como acciones pragmáticas. Este “pragmatismo” es presentado por Serra de la siguiente forma: *“A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”* (Folha de São Paulo, 18/05/2016).

La retórica de Serra enfatiza las relaciones económicas internacionales apostando al bilateralismo, buscando la “flexibilización” de la negociación con terceros en el marco del Mercosur y atendiendo a dinámicas de negociación, incluso fuera del ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta estrategia se conjuga con una visión económica que apuesta a una mayor liberalización de la economía doméstica y una profundización de la apertura frente al comercio internacional. Adicionalmente, debe señalarse que el gobierno brasileño sigue avanzando en la estrategia de fomentar la participación de privados en áreas donde el Estado se proyectaba como un actor central, incluyendo áreas estratégicas como la explotación petrolera.

Sobre la estrategia relativa al comercio exterior, señalaba José Serra:

Nas políticas de comércio exterior, o governo terá sempre presente a advertência que vem da boa análise econômica, apoiada em ampla e sólida consulta com os setores produtivos. É ilusório supor que acordos de livre comércio signifiquem necessariamente a ampliação automática e sustentada das exportações. Só há um fator que garante esse aumento de forma duradoura: o aumento constante da produtividade e da competitividade. Se alguém acha que basta fazer um acordo e abrir, que isso é condição necessária suficiente, está enganado. É preciso investir no aumento constante da competitividade e da produtividade (...) O Brasil não mais restringirá sua liberdade e latitude de iniciativa por uma adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país. O multilateralismo que não aconteceu prejudicou o bilateralismo que aconteceu em todo o mundo. Quase todo mundo investiu nessa multiplicação, menos nós. Precisamos e vamos vencer esse atraso e recuperar oportunidades perdidas” (Folha de São Paulo, 18/05/2016).

El discurso de Serra no solamente realiza una fuerte crítica a la apuesta de los gobiernos del PT al ámbito de negociación de la OMC, sino que también muestra cambios frente al posicionamiento que Brasil tuvo sobre la reforma profunda de espacios multilaterales en la estructura de la Organización de las Naciones Unidas: *“Na ONU e em todos os foros globais e regionais a que pertence, o governo brasileiro desenvolverá ação construtiva em favor de soluções pacíficas e negociadas para os conflitos internacionais e de uma adequação de suas estruturas às*

novas realidades e desafios internacionais” (Folha de São Paulo, 18/05/2016). En su discurso, Serra no ha realizado referencias importantes a uno de los puntos otrora enfatizados en la política exterior brasileña impulsada en los pasados gobiernos del PT: el cambio en las estructuras de gobernanza económica mundial, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, o en uno de los órganos políticos más relevantes del Sistema de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad.

A nivel regional, como se señaló la búsqueda de “flexibilizar” el Mercosur forma parte de una visión donde la apertura es una acción clave. Preferencias en las que se coincide desde el punto de vista programático con el gobierno argentino encabezado por Mauricio Marci. En este sentido señaló Serra:

Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia (Folha de São Paulo, 18/05/2016).

Dentro del actual gobierno de Brasil coexisten posiciones que entienden necesario “flexibilizar” el Mercosur a partir de abandonar el objetivo de la unión aduanera y concentrarse en el establecimiento de una zona de libre comercio, mientras otros consideran que el cambio de gobierno permitiría una acción convergente entre ambos países sobre las orientaciones del bloque y sus negociaciones comerciales. Adicionalmente la Alianza del Pacífico y los mega acuerdos regionales comienzan a ocupar un lugar en la visión del nuevo gobierno brasileño.

Los profundos cambios en la orientación de la política exterior brasileña, que se comentaron en estas páginas, tendrán impactos sobre la región y las políticas exteriores de los países sudamericanos. El “pragmatismo” de la política exterior brasileña actual, con los componentes antes reseñados, no será un factor neutro para la región. El desenlace del juicio político a Dilma Rousseff, el escenario político interno resultante de este proceso, los impactos de estos realineamientos en la influencia de Brasil sobre la región, las dinámicas de un sistema internacional en reconfiguración y el posicionamiento de las políticas exteriores de los países de la región (resultante de sus factores determinantes internos y externos) serán los que estructurarán un nuevo escenario político. Nos resta aguardar atentos a estos desenlaces, sabiendo que los rumbos que se tomen pueden condicionar fuertemente las trayectorias futuras de los actores.

Referencias:

- BBC Brasil (16/05/2016). "Respostas 'duras' de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty". Disponible en: http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160516_serra_itamaraty_fs
- Belém Lopes, D. (2013). *Política externa e democracia no Brasil. Ensaio de interpretação histórica*. UNESP: São Paulo.
- Burges, S. (2008). "Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War". *International Relations* 22 (1). pp. 65-84.
- Burges, S. (2015). "Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question". *International Politics* 52 (2). pp. 193-207.
- Flemes, D. (2009). "Brazilian foreign policy in the changing world order". *South African Journal of International Affairs* 16 (2). pp. 161-182.
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2010). "Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa." Hamburgo: GIGA Working Paper (121).
- Flemes, D. y Wehner, L. (2015). "Drivers of strategic contestation: The case of South America". *International Politics* 52 (2). pp. 163-177.
- Folha de São Paulo (18/05/2016). "Política externa de Serra demole princípios de Lula e Dilma". Disponible en: <http://m.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772683-politica-externa-de-serra-demole-principios-de-lula-e-dilma.shtml?cmpid=facefolha>
- Gardini, G. L. y Lambert, P. (eds.) (2011). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Goldstein, J. (1993). *Ideas, interests, and American trade policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Goldstein, J. y Keohane, R. (1993) "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework". En Judith Goldstein y Robert Keohane (Eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, Cornell University Press: 3-30.
- López, C. y Silva, R. (2015). "El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 24 (2). pp. 67-84.
- Malamud, A. (2011). "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy." *Latin American Politics and Society* 53 (3). pp. 1-24.
- Mehta, J. (2011) "The Varied Roles of Ideas in Politics: From 'Wether' to 'How'." En Daniel Béland y Robert H. Cox (Ed.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford, Oxford University Press. pp. 23-46.
- O Estado de São Paulo (29/05/2009). "Uma política das arábias". Disponible en: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,uma-politica-das-arabias,378793>
- Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2010). "Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil". *Revista Política Hoje* 19 (1). pp. 144-185.

- Página 12 (03/07/2016). “Un ALCA hoy sería un desastre”. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-303277-2016-07-03.html>
- Pinheiro, L. y Gaio, G. (2014). “Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism”. *Brazilian Political Science Review* 8 (2). pp. 8-30.
- Saraiva, M. G. (2010). “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53. pp. 151-168.
- Schmidt, Vivien (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Sikkink, Kathryn (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Silva, Rodinei (2014). *O Senado e a Política Externa do Partido dos Trabalhadores (2003-2012): a força do discurso parlamentar*. Saarbrücken: NEA.

URUGUAY FRENTE A LAS CRISIS POLÍTICAS DE BRASIL Y VENEZUELA. PRIMERA PARTE: EL CASO BRASILEÑO.

Diego Hernández Nilson *

Resumen

Los gobiernos de Brasil y Venezuela, dos de los principales socios de Uruguay, sufren la posibilidad de un final anticipado de sus mandatos, a partir de la aplicación de mecanismos constitucionales. Este artículo analiza sucintamente las posiciones asumidas al respecto por el gobierno de Tabaré Vázquez. Se observa que Uruguay en ambos casos ha apoyado a los gobiernos de Nicolás Maduro y Dilma Rousseff. Sin embargo este apoyo se ciñe a límites bastante acotados, lo que parece responder a dos cuestiones: por un lado, a que el gobierno evita quedar aislado en medio de la contraofensiva de derecha que vive la región; y, por otro lado, a la intención de apegarse a los principios rectores de la política exterior uruguaya, lo que se refleja en la asunción de posiciones extremadamente jurídicistas. En esta primera parte se analiza el *Impeachment* brasileño, para en una segunda parte, en el próximo boletín, analizar la situación venezolana. En el caso brasileño, una vez que Dilma es suspendida hay un ajuste del discurso uruguayo, dejando paulatinamente su defensa previa, sustentada en su legitimidad democrática, para pasar reconocer implícitamente al gobierno de Temer, a partir de su legalidad constitucional.

Introducción

En el año 2015 acontecieron duros golpes para los liderazgos políticos que en la última década forjaron un nuevo tipo de construcción regional en Latinoamérica. Esto afecta particularmente a Argentina, Brasil y Venezuela, los tres principales países sudamericanos que iniciaron el llamado giro a la izquierda latinoamericano y los principales socios comerciales de Uruguay en Sudamérica. Entre 2014 y 2015, los partidos y líderes que en los últimos años gobernaron estos tres países sufrieron importantes reveses electorales.

En Argentina, luego de doce años de gobiernos kirchneristas, el peronismo perdió las elecciones nacionales frente a Mauricio Macri. En Brasil, a fines de 2014 Dilma Rousseff fue reelecta para un cuarto gobierno consecutivo del Partido de los Trabajadores por un estrecho margen y obteniendo una reducidísima bancada legislativa. Este congreso, con una base aliada volátil y fragmentada, comenzó a tejer la trama sobre la cual en 2016 se separó a Dilma de su cargo por 180 días para evaluar la posibilidad de iniciarle un juicio político, asumiendo el gobierno el vicepresidente, Michel Temer. Finalmente, en Venezuela, en diciembre de 2015 hubo una elección legislativa para la renovación total de la Asamblea, a raíz de la cual por primera vez desde 1999 el chavismo quedó con minoría en el Poder Legislativo; simultáneamente a lo cual gana fuerza la propuesta de iniciar un referéndum revocatorio contra el gobierno de Nicolás Maduro.

A esta situación se agrega un cambio en el ciclo económico: desde 2014 hay una baja en los precios de los *commodities*, una desaceleración del crecimiento de la economía china y una recuperación económica de los países desarrollados, que tiene efectos negativos sobre la inversión extranjera directa en América Latina. Estos factores profundizan las crisis políticas

* Docente e investigador del Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Responsable del Observatorio de Política Exterior Uruguaya.

brasileña y venezolana, fortaleciendo el descontento popular en el que se enmarcan.

Con estos antecedentes, el 2016 parece ser un año bisagra, en el que se juega gran parte del futuro de la región. Brasil y Venezuela se encuentran en medio de procesos políticos que podrían desembocar en la interrupción anticipada de los respectivos mandatos de gobierno. Esta situación supone un doble interés en relación a la región. En primer lugar, como se mencionó, lo que acontezca en estos países es de interés por el gran peso que tienen en la región y el rol fundamental que asumieron en la última década. Pero además de esto, en segundo lugar, la situación también es interesante para comprender el alcance que pueden tener en el futuro de América Latina los llamados “golpes constitucionales” o “parlamentarios” (procesos que llevan a la caída de gobiernos a partir de acciones judiciales o legislativas), así como la forma a través de la cual la institucionalidad regional puede velar para que en estas situaciones se respete el Estado de derecho y se garanta el debido proceso.

En los últimos años, casos similares han sucedido en Paraguay y Honduras, ocasiones en las que los países de la región asumieron el rol de dar seguimiento; expresar su apoyo al gobierno tambaleante, o reconocer al que provisoriamente asuma el poder; y, eventualmente, accionar mecanismos de la institucionalidad regional para sancionar a países en los que la democracia o el estado de derecho se ven amenazados.

Frente a este contexto, el gobierno de Tabaré Vázquez se enfrenta entonces al dilema de cómo y hasta cuándo defender a los gobiernos de Dilma y Maduro (así como en qué medida estrechar vínculos con el gobierno de Temer). Está en juego la continuidad en el gobierno de dos de los principales socios de Uruguay en la última década, pero justamente por ello, también la necesidad de mantener buenos vínculos con quién sea que gobierne estos países en el futuro.

I. La situación de Uruguay

Como se mencionó, la situación de Uruguay resulta especialmente sensible por ser Brasil y Venezuela dos de sus principales socios de la última década. Por un lado, es esperable cierta lealtad hacia estos aliados, más aun siendo Uruguay un actor integral del reciente proceso de construcción regional. Por otro lado, está permanentemente presente la cuestión de hasta cuándo es viable y conveniente defenderlos, o cuándo sea conveniente soltar la mano, ante la perspectiva de quedar incómodamente mal parado frente a sus sucesores.¹

Además de esto, la situación de Uruguay también es especial por otras condicionantes: si bien Uruguay no es claramente un actor poderoso en el escenario continental, las posiciones que asume adquieren especial relevancia debido a otra serie de factores. Primero, porque el primer semestre de 2016 encuentra a Uruguay presidiendo el Mercosur y la Unasur, dos de los ámbitos regionales donde se asientan mecanismos regionales de salvaguarda de la democracia y donde se expresan los respaldos o denuncias a estas situaciones nacionales.² Segundo, porque su posición como último representante, junto con Chile, de la izquierda más moderada (la llamada “izquierda buena” de América Latina, en términos de Jorge Castañeda), puede dotar de hecho a su posición

¹ Una situación de alguna forma similar aconteció en ocasión de la última elección argentina, cuando el gobierno uruguayo se mostró cercano al candidato peronista Daniel Scioli, y, luego que éste fuera derrotado por Macri, pronto entabló un excelente vínculo con el nuevo gobierno. Sin embargo, las circunstancias actuales en Venezuela y Brasil son totalmente diferentes, en un contexto más sensible de cuestionamiento de legitimidad y de destitución presidencial.

² Las presidencias pro t mpore de Uruguay en estas organizaciones fueron analizada en el anterior Boletín Trimestral del Observatorio de Política Exterior Uruguay (n  7 - 2016.1): <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/04/opeu-tri-2016-1.pdf>

de un sentido de legitimidad diferencial frente a lo que serían las posiciones más radicales, previsiblemente asumidas por los países eje bolivariano, de perfil más populista (la “izquierda mala”). Tercero, porque la tradición democrática del país también concede cierta legitimidad especial a la posición desde la cual se abordan este tipo de problemáticas.

En este marco general, a continuación se plantean tres etapas de la posición de Uruguay frente a la crisis política brasileña: una primer etapa, previa a que la Cámara de Diputados de Brasil aprobara aceptar las denuncias contra Dilma que podrían desembocar en el *Impeachment*; una segunda hasta que Dilma es suspendida y asume Michel Temer; y una tercera que persiste hasta la actualidad (cuando el juicio político aún ha sido iniciado). Si bien no hay una diferencia sustancial en la posición uruguaya en estas tres etapas, si hay una tendencia, que resulta particularmente visible en la evolución del tono de las declaraciones, detallado en el Cuadro 1: se pasa de una defensa acérrima y ambiciosa de Dilma, sobre el argumento de su status de legítima presidenta, a una situación de distancia y cautela, sustentada en la legalidad del procedimiento, una vez que los hechos rebasaron las posibilidades de influir en la situación.

Cuadro 1. Declaraciones del gobierno sobre la situación brasileña.

| FECHA | TIPO DE DECLARACIÓN | DECLARACIONES OFICIALES Y DECLARACIONES DE PRENSA DEL CANCELLER RODOLFO NIN NOVOA |
|-------|--|--|
| 17/3 | Propuesta de declaración a la Unasur | Los sucesos ocurridos en Brasil plantean un claro enfrentamiento de la Justicia contra el Poder Ejecutivo representado por la presidenta Rousseff. |
| 18/3 | Comunicado oficial de Cancillería | El Gobierno reitera su total respaldo a la Presidenta Dilma Rousseff quien fue elegida democráticamente por la mayoría de los brasileños para ejercer su cargo hasta el 1 de enero de 2019. (...) alienta a los distintos actores involucrados a actuar responsablemente y con lealtad institucional (...). |
| 20/4 | Comunicado de presidencia | (...) el gobierno de Uruguay sigue con preocupación los sucesos políticos que vienen transcurriendo en Brasil, los cuales (...) pueden determinar una eventual suspensión (...) de la presidenta Dilma Rousseff, legítima y democráticamente elegida por el pueblo brasileño a través del ejercicio del voto. (...) expresa su confianza en los procesos políticos y jurisdiccionales en Brasil, que aún no han concluido, se desarrollen en el marco de la Constitución y de los valores democráticos (...). |
| 14/5 | Declaraciones de Nin a la prensa | “Está dentro de los márgenes constitucionales.” “Qué siga el impeachment y que los brasileños resuelvan.” |
| 19/5 | Declaraciones de Nin Novoa a la prensa | (Serra) “Es un hombre al que no le gusta mucho el Mercosur, (...) pero vamos a tener que hablar con él y que negociar con él. Lo importante es lo institucional. ” |
| 28/6 | Declaraciones de Nin Novoa a la prensa | “Brasil es una incógnita.” “No sabemos cuál es hoy el grado de estabilidad de Brasil ni qué va a pasar con su gobierno.” |

Elaboración propia en base a recopilación de las fuentes habituales del OPEU

II. La defensa de Dilma

De los dos casos considerados, la crisis brasileña ofrece menos posibilidades para la acción desde el escenario internacional: a pesar que Dilma recurrió a la ONU para denunciar el carácter ilegítimo del proceso, ningún actor ha apelado directamente a mecanismos internacionales para reclamar sanciones (a diferencia de lo que sucede en Venezuela). A su vez, el mayor poder relativo de Brasil en el contexto de la región, reduce la capacidad de influencia que los vecinos pueden tener sobre lo que sucede en el país.

En este escenario, la actitud uruguaya comenzó siendo bastante ambiciosa a nivel diplomático, demostrando una lealtad considerable hacia su principal socio regional, aunque centrando las acciones exclusivamente en el ámbito diplomático, sin apelar a declaraciones políticas altisonantes. Como detentor de la presidencia pro t mpore de la Unasur, Tabaré Vázquez hizo circular entre los demás países de la organización una propuesta de declaración en apoyo al gobierno brasileño, en la que se sostenía que “Los sucesos ocurridos en Brasil plantean un claro enfrentamiento de la Justicia contra el Poder Ejecutivo representado por la presidenta Rousseff” y subraya “nuestro total respaldo a la presidenta, quien fue elegida democráticamente por la mayoría de los brasileños para ejercer su cargo hasta el 1  de enero de 2019.” (OPEU – Informe mensual n  10 – Marzo de 2016). Además, la nota también hacía un llamado a las fuerzas del orden, y a todas las instituciones constitucionales de Brasil, a respaldar “al gobierno legítimo” de Rousseff y “la voluntad popular expresada en las urnas” (ibídem).

Hay algunos puntos que resulta interesante destacar de esta propuesta de declaración: en primer lugar, el respaldo explícito al gobierno de Dilma, subrayando su legitimidad concedida por la voluntad popular. Segundo, el llamado a la lealtad de “las fuerzas del orden” y “las instituciones constitucionales”, en un afán por lograr que los diversos poderes se alineen con el gobierno en un país totalmente dividido. Tercero, y quizás lo más interesante: el planteo del problema como una confrontación entre el poder judicial y el ejecutivo (omitiendo el rol del legislativo), lo que supone el fundamento para argumentar el carácter ilegítimo del proceso: un poder judicial, cuya legitimidad en última instancia radica en el propio sistema, quiere desbancar a una presidenta, elegida en las urnas. Sin embargo, pronto se supo que, si bien la iniciativa podía ser apoyada por el Secretario General de la organización, Ernesto Samper, la misma no contaba con los necesarios: en la Unasur las declaraciones son aprobadas por consenso, y en este caso Colombia y Paraguay rechazaron la declaración, mientras que la Cancillería chilena tomó distancia, alegando no querer inmiscuirse en asuntos internos de otros países y confiar en la independencia del Poder Judicial brasileño.

Al día siguiente de conocida esta iniciativa, el gobierno emitió un primer comunicado también ambicioso, en el que igualmente expresaba que “El Gobierno uruguayo reitera su total respaldo a la Presidenta Dilma Rousseff quien fue elegida democráticamente por la mayoría de los brasileños para ejercer su cargo hasta el 1 de enero de 2019” (MRREE – Comunicado n  28/16 – 18/03/2016). El mismo también anuncia que “en su carácter de Presidente Pro Tempore de UNASUR y MERCOSUR, Uruguay se encuentra coordinando con los demás Estados miembros una expresión regional de respaldo a la Presidenta del Brasil y a las instituciones brasileñas” (ibídem). Por último, el comunicado finalizaba con un llamado a todos los actores a actuar con “lealtad institucional”, lo que puede ser interpretado como una referencia a los primeros esbozos de abandono de la coalición de gobierno por parte del por entonces vicepresidente Michel Temer, que por entonces ya se empezaban a manifestar.

Un mes después, y una vez constado que era difícil contar con apoyo en la región y que la Cámara de Diputados de Brasil aprobó dar inicio al *Impeachment*, se emite un segundo comunicado, esta vez desde Presidencia, un poco más cauto y escueto. En él se informa que el gobierno “sigue con preocupación” la situación brasileña. Si bien se continúa subrayando que Dilma era la presidenta “legítima y democráticamente elegida por el pueblo brasileño a través del ejercicio del voto”, evitaba explicitar respaldos. Tampoco se expresaban sugerencias sobre las condiciones en las cuales se debería resolver el problema, más allá de la confianza en que éstas “se desarrollen en el marco de la Constitución y de los valores democráticos” (OPEU nº 11 / abril de 2016; Presidencia – Comunicado – 20/04/2016).

Este comunicado fue discutido en el Consejo de Ministros del 18 de abril y fue resultado de un debate entre los responsables de las diferentes carteras. De un lado, los ministros de Desarrollo Social, Marina Arismendi, Interior, Eduardo Bonomi, y Trabajo, Ernesto Murro, reclamaron una declaración de mayor dureza, incluyendo la condena a la decisión de la Cámara de Diputados brasileña, entendida como el inicio de un “golpe de Estado”. Del otro, el Canciller Rodolfo Nin Novoa y el ministro de Economía, Danilo Astori, insistieron en que, si bien no les resultaba agradable el proceso de *Impeachment*, el mismo se enmarcaba en la legalidad y estaba respetando los plazos legales (a diferencia del derrocamiento de Lugo en Paraguay), por lo que pronunciarse en contra iría contra el principio de no intervención en asuntos internos de otros Estados (OPEU nº 11 / abril de 2016).

A su vez, a nivel legislativo, entre abril y mayo varios parlamentarios frenteamplistas propusieron la suspensión de Brasil del Mercosur por la aplicación de la cláusula democrática, apelando al Protocolo de Ushuaia, tal como se hizo con Paraguay cuando el ex presidente Fernando Lugo sufrió un juicio político *express*. Entre otros, se destaca la posición crítica asumida por Roberto Chiazzaro, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes; Rubén Martínez Huelmo, ex presidente del Parlasur y de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado; y Daniel Caggiani, representante uruguayo ante el Parlasur. Al igual que en el caso anterior, esta propuesta también fue descartada a nivel gubernamental.

Paralelamente, a nivel partidario, los principales órganos del Frente Amplio (Secretariado, Plenario y Mesa Política) emitieron comunicados de mucha mayor dureza, en los que se hablaba de “golpe parlamentario” y “acciones desestabilizadores”. En este nivel, las posiciones esgrimidas por el canciller quedaron en una situación minoritaria.

III. La reacción ante la asunción de Temer

El 12 de mayo finalmente Dilma es suspendida de sus funciones y Temer asume la presidencia. En los siguientes días, la actitud del gobierno uruguayo fue básicamente de silencio a nivel oficial. A diferencia de otros países de la región, no se emitió ningún comunicado oficial en ocasión del cambio de gobierno ni se estableció comunicación con el gobierno provisorio de Michel Temer. La única voz que se expresó fue la del canciller, quien se limitó a informar que el presidente se mantenía en permanente contacto con Dilma y que no había habido comunicación oficial.

En este sentido, la posición inmediata uruguaya es de cautela y silencio, similar quizás a la de países como Chile o Colombia. Por un lado, es notoria la diferencia frente a países como Argentina, Estados Unidos y Paraguay, que rápidamente admitieron el procedimiento y reconocieron al nuevo gobierno. Pero, también se distingue del posicionamiento de los países del

eje bolivariano, que no reconocieron al nuevo gobierno, y algunos llegaron al extremo de llamar en consulta a su embajador en Brasil, como en el caso de El Salvador, principal aliado de los gobiernos del PT en Centroamérica.³

Algunos días después de la asunción de Temer, Nin explicó que aún no había habido comunicación con el nuevo gobierno y que el gobierno uruguayo no asumiría ninguna iniciativa en este sentido “estamos esperando que nos llamen” (La Diaria – Nacional – 16/05/2016). Finalmente, el 19 de mayo Nin reconoció que José Serra, canciller de Temer, se había comunicado “para presentarse”. En la ocasión, Nin expresó implícitamente sus diferencias con Serra, pero admitió que éste sería el interlocutor de Uruguay con el gobierno de Temer: “Es un hombre al que no le gusta mucho el Mercosur, que está mirando más para Europa que para adentro de la región pero vamos a tener que hablar con él y que negociar con él. Lo importante es lo institucional.”⁴ A su vez, también reiteró su defensa de Dilma, como una política honesta, a quien contrastó con las denuncias sobre corrupción que pesan sobre la mayoría de los legisladores que votaron la suspensión e incluso sobre el propio Temer (ibídem).

A su vez, en los días siguientes a la suspensión de Dilma, se repitieron los reclamos de legisladores frenteamplistas para que el gobierno asuma una posición más radical, ya sea denunciando unilateralmente la ilegalidad de la situación o apelando a los mecanismos regionales de defensa de la democracia (aplicación a Brasil la cláusula democrática para suspenderlo del Mercosur o de la Carta Democrática Interamericana de la OEA). Tal situación que llevó a Nin a expresarse más claramente sobre la imposibilidad de asumir nuevas iniciativas en defensa del gobierno de Dilma. Por un lado, explicó que el proceso de *Impeachment* iniciado “está dentro de los márgenes constitucionales” y “no se sale de la carta democrática” (La República – Política – 14/05/2016). Por otra parte, sugirió que en estas condiciones, cualquier accionar podría ir contra el principio de no intervención en asuntos de otros Estados: “Que siga el proceso del impeachment y que resuelvan los brasileños” (ibídem).

A su vez, consultado sobre las diferencias de la actitud asumida por Uruguay en los casos de Paraguay y Brasil, Nin reiteró que en el caso brasileño se están respetando los tiempos del proceso, pero sobre todo hizo énfasis en la postura que él mismo anunció en su discurso de asunción de privilegiar lo jurídico sobre lo político (en referencia al argumento que puso el ex presidente José Mujica cuando la suspensión a Paraguay, de que a veces lo político debe primar sobre lo jurídico).

Esta afirmación ilustra suficientemente las causas de las diferencias al interior del partido de gobierno, que en este caso se expresaron en los tres niveles: gubernamental (Consejo de Ministros), legislativo (declaraciones de parlamentarios) y partidario (Mesa Política y Plenario): mientras algunos sectores, identificados con el canciller, se propusieron una defensa del gobierno de Dilma más modesta, jurídicista y ceñida a los principios rectores de la política externa (en particular la no injerencia en asuntos de otros Estados), otros sectores apostaron a una denuncia más ambiciosa y ampulosa de los manejos políticos ilegítimos que estaban detrás del *Impeachment*. Evidentemente, en la política exterior primó la primera opción, o cual no quita que la otra alternativa también se haya hecho escuchar.

³ En el caso de Venezuela la situación fue un poco más ambigua: si bien se convocó al embajador, no quedó claro que haya sido en condición de llamado a consulta.

⁴ <http://www.teledoce.com/programas/codigo-pai%C2%ADs/nin-a-brasil-le-gustaria-mucho-que-lo-suspendieran-del-mercosur/> 19/05/2016. Consultado el 15/07/2016.

IV. Las primeras diferencias con Brasil: el traspaso de la Presidencia Pro Témpace del Mercosur a Venezuela

Por último, una vez que se afirma el gobierno Temer, un último capítulo de esta serie de posicionamientos de Uruguay en torno a la crisis política brasileña aparece en el contexto del anuncio de José Serra de la iniciativa para defender internacionalmente la legitimidad del gobierno de Temer, lo que en la práctica también implicaba una ofensiva contra los países de la región que habían cuestionado el proceso previo, incluyendo a Venezuela y, tal vez, a Uruguay.⁵

En este marco acontece la primera visita a Uruguay de una autoridad del gobierno de Temer, cuando el canciller brasileño arriba a Montevideo para discutir la conveniencia de la intención uruguaya de traspasar la Presidencia Pro Témpace del Mercosur (PPT) a Venezuela, tal como está previsto en la normativa del bloque y había sido adelantado por Nin Novoa.

El antecedente inmediato a esta visita fue la reunión mantenida entre Nin y la canciller argentina, Susana Malcorra, en la que entre otros temas se acordó que Uruguay traspasaría la presidencia del bloque a Venezuela, aunque sin convocar a la habitual cumbre presidencial, debido a las circunstancias particulares que están atravesado Brasil y Venezuela. En la ocasión, Nin explicó que si bien había contactos con Paraguay por este tema (país que se sabía que se oponía al traspaso de la PPT a Venezuela), sobre el vecino norteamericano dijo que “Brasil es una incógnita. No sabemos cuál es hoy el grado de estabilidad de Brasil ni qué va a pasar con su gobierno” (La Diaria – Nacional – 28/06/2016), mientras que adelantaba que se esperaba para la semana próxima la visita de Serra para abordar este tema. Este cuestionamiento a la estabilidad del gobierno de Temer no parecía presagiar la mejor bienvenida para el novel canciller brasileño.

Serra arribó a Montevideo el 5 de julio, un mes y medio después de la asunción de Temer, y luego de haber visitado varios países de la región. En la ocasión mantuvo encuentros breves con Vázquez y con Nin. Sin embargo, desde la Cancillería uruguaya, apenas se hizo referencia a la visita, mencionando la PPT entre otros temas generales del encuentro, como el comercio y desarrollo fronterizo (MRREE – Noticias Generales – 05/07/2016). Una vez finalizado el encuentro con Nin, Serra ofreció en el Palacio Santos una conferencia de prensa en solitario y sentado junto a una silla vacía. En la ocasión Serra dijo que “respetaba” la posición uruguaya de traspasar la PPT a Venezuela, pero que el tema se debe seguir discutiendo, dada la posición contraria de Brasil y Paraguay, por lo que solicitaba postergar el traspaso hasta el 19 de agosto.

Algunas semanas después trascendió la información de que la visita fue muy mal recibida por la Cancillería uruguaya por su carácter prepotente. Por ejemplo, se supo que Brasil habría propuesto a Uruguay a aceptar la postergación del traspaso de la PPT a cambio de ser invitado a realizar giras comerciales conjuntas en Asia y África (La Diaria – Nacional – 26/07/2016). A su vez, Uruguay mantiene la posición de traspasar la PPT a Venezuela, aunque reconoce que no lo puede hacer sin negociar antes con los países del bloque que se oponen.

V. Conclusión preliminar

De esta forma, como una conclusión preliminar, analizada la forma en que la política exterior uruguaya actuó frente a la crisis política brasileña y la separación del cargo de Dilma, pero

⁵ Sobre este punto, es interesante la afirmación hecha por Dilma de que el gobierno de Temer era prepotente con los países sudamericanos: “Ellos hablan groseramente con Bolivia y con fineza con EE.UU.” (<http://www.osul.com.br/dilma-acusa-temer-de-falar-grosso-com-a-bolivia-e-fino-com-os-eua/> 31/05/2016. Consultada el 20/07/2016).

antes de cotejar la situación con el caso venezolano, surgen dos constataciones principales.

En primer lugar, se verifica la intención del gobierno uruguayo de mantener su lealtad hacia el gobierno brasileño del PT, así como de movilizar mecanismos diplomáticos para promover su defensa conjunta por parte de la región. No obstante, esto se hace evitando declaraciones políticas altisonantes, así como con cierta moderación una vez que la suerte parece ya estar echada. De todos, una vez que asume Temer, se mantiene un vínculo distante y cauteloso con el gobierno provisorio. Esta moderación de la postura se respalda en la intención de respetar las instituciones cada país, independiente de la identificación política de quien ocupe ese lugar. Así, una vez que la presidenta es suspendida, el discurso uruguayo pasa de ser una defensa de Dilma sustentada en su legitimidad democrática, a ser un reconocimiento implícito al gobierno de Temer (y al conjunto del proceso), sustentado en su legalidad constitucional.

En segundo lugar, y vinculado a este último punto, se verifica una actitud de Uruguay estrictamente jurídicista y apegada a los principios rectores de la política exterior nacional. Esto se evidencia en la insistencia del canciller en reconocer la legalidad del proceso brasileño, aunque sin perjuicio de reivindicar la legitimidad del gobierno de Dilma para ensayar su defensa. Lo interesante aquí es percibir que esta distinción entre legalidad y legitimidad (y la primacía de la primera) es la que pone coto al accionar uruguayo en favor del gobierno petista, frente a iniciativas más radicales que reclama una parte del partido de gobierno; pero, a la vez, esta misma distinción es la que permite a Uruguay mantener una defensa de Venezuela en el Mercosur, frente a los embates de Paraguay y el nuevo gobierno brasileño.

LA DIPLOMACIA VICEPRESIDENCIAL: LAS MISIONES A LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CONGO E IRÁN

Florencia Rizzo Fernández *

Introducción

Según lo establecido en las bases para la política exterior del Uruguay, elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores para este quinquenio (2015-2020), uno de los objetivos primordiales de la política exterior de nuestro país debe continuar siendo el establecimiento de relaciones estratégicas con socios internacionales claves y relaciones amistosas y de cooperación con todos los países.

Estas bases prevén que la política exterior uruguaya deberá centrarse en apoyar el crecimiento económico a través de un mejor intercambio comercial, apuntando a la diversificación de mercados para las exportaciones y origen de las inversiones que llegan al país. Se prioriza el relacionamiento con los BRICS y regiones con las cuales se tiene una asignatura pendiente, como lo son el continente africano y los países del Sudeste Asiático, al mismo tiempo de mantener y expandir los mercados tradicionales.

A su vez, el desarrollo de un programa de ayuda a la asociación para el desarrollo de Uruguay con terceros países será un objetivo central de la política exterior, para lo cual se centrarán las acciones en África, con miras a la profundización de los vínculos de comercio e inversión con dicho continente.¹

En este marco, el objetivo de este breve trabajo es analizar en forma sintética las visitas oficiales del vicepresidente Raúl Sendic a la República Democrática del Congo y a la República Islámica de Irán, en marzo y abril de este año.

I. Visita oficial a la República Democrática del Congo

En los últimos años, uno de los objetivos relevantes de la política exterior uruguaya ha sido la profundización de las relaciones con África subsahariana. Ejemplos recientes de ello han sido la apertura a fines de 2014 de una Embajada en Angola, el ingreso en carácter de observador a la Unión Africana y la próxima apertura de una Embajada en Adís Abeba, donde se encuentra la sede de la Unión Africana.

En este sentido, el vínculo más significativo que ha unido tradicionalmente al Uruguay con la República Democrática del Congo (RDC), ha sido la presencia del importante número de efectivos uruguayos que han participado y que participan en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la RDC (MONUSCO). La presencia de tropas uruguayas comenzó con la MONUC (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo), que funcionó entre 1999 y 2010, para transformarse luego en MONUSCO.

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República.

¹ Bases para la Política Exterior del Uruguay. Plan Estratégico 2015-2020. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Mientras que las relaciones políticas entre ambos países pueden catalogarse de buenas, desde el punto de vista económico-comercial, los flujos comerciales bilaterales son casi inexistentes. En este marco, durante la visita se exploraron posibles oportunidades comerciales. La RDC es importadora neta de alimentos, por lo que se estima que este sector nacional tendría más rápida y fácil inserción en dicho mercado, en función de las características económicas de su población y perfil de su matriz productiva. Entre los principales productos importados por la RDC en el año 2015, se destacan la carne y despojos comestibles por un valor que superó los USD 176 millones; los productos de molinería y gluten de trigo por más de USD 150 millones; pescados, crustáceos y moluscos por más de USD 150 millones; cereales por un valor superior a los USD 130 millones; y leche y lácteos por USD 60 millones.

A su vez, durante la preparación de la visita de Sendic, se obtuvo información de fuentes relevantes, incluyendo al presidente Joseph Kabila, sobre la intención de desarrollar el sector ganadero en el país. Esto abriría la posibilidad para la exportación de productos con mayor elaboración, como por ejemplo tecnología genética, de trazabilidad, de alimentos para el ganado, vacunas y tecnología asociada a la producción láctea. Algunos de estos productos podrían ingresar a la RDC como cooperación para el desarrollo, aspecto en el que también podría incluirse asistencia técnica en materia de capacitación para el desarrollo del sector bajo el formato de cooperación Sur-Sur.

Con estos antecedentes, entre los días 13 y 17 de marzo, el vicepresidente de la República, Raúl Sendic, realizó una visita oficial al Congo, acompañado por el presidente de la Cámara de Representantes, el Diputado Gerardo Amarilla. La visita fue considerada por la RDC con status de visita de Estado, siendo la primera de este carácter de una autoridad uruguaya a aquel país.

La evaluación de la visita resultó positiva, destacándose fundamentalmente dos aspectos. En primer lugar, que Uruguay sea visualizado por parte de la RDC como un socio confiable en materia de cooperación Sur-Sur. En segundo lugar, posicionarse como potencial proveedor de productos, especialmente en materia agropecuaria. A su vez, a nivel comercial, Kabila expresó su disposición de enviar a Uruguay, en el transcurso de este año, una misión de alto nivel con el objetivo de explorar las oportunidades de profundizar los intercambios comerciales.

Debe reseñarse igualmente, la relevancia de los contactos mantenidos a nivel parlamentario, destacándose el encuentro de la delegación uruguaya con el presidente del Senado, Leon Kengo Wa Dondo y el presidente de la Asamblea Nacional de la RDC, Aubin Minaku. Sobre este punto, se convino explorar formatos de cooperación en materia legislativa-parlamentaria, a través de la conformación de un grupo de amistad a nivel bilateral, e intercambio de experiencias en materia de técnicas legislativas y elaboración de leyes.

Por otro lado, se destaca que esta visita se enmarcó en el proceso de renovación del mandato de las misiones de la ONU en la RDC, en las cuales Uruguay se encuentra desplegado desde hace quince años. En este sentido, Sendic se entrevistó con el Representante Especial Adjunto del Secretario General de Naciones Unidas para la Misión de Estabilización en la RDC, David Greesly, en la que se dialogó sobre la situación política y militar del país y perspectivas de evolución de la misma. También visitó a los contingentes uruguayos desplegados en las localidades de Goma y Bukavu.

II. Visita oficial a la República Islámica de Irán

Uruguay siempre ha mantenido estrechos lazos políticos con la República Islámica de Irán, desde el comienzo de la Revolución Islámica en 1979, los que ha sabido mantener, política que es apreciada por el régimen iraní.

Desde entonces, Uruguay ha establecido una importante corriente comercial bilateral con Irán, básicamente de arroz (uno de los productos básicos de la dieta iraní), aunque en 2014 las exportaciones uruguayas de este producto se dirigieron a otros mercados. En 2008 se alcanzó el récord de ventas, por un valor de casi USD 120 millones. Si bien el intercambio comercial está muy concentrado en las ventas de arroz e importaciones de fertilizantes, se observa potencial exportador en productos lácteos, carne bovina y productos farmacéuticos, entre otros.

Con el objetivo central de profundizar e incrementar las relaciones económico-comerciales con Irán, el vicepresidente Sendic realizó una visita oficial a la República Islámica de Irán, entre los días 24 y 26 de abril de este año, acompañado de una comitiva oficial y representantes de los sectores productivos del arroz y de productos lácteos.

Sendic fue recibido por el presidente de Irán, Hassan Rouhani. Además, mantuvo encuentros con el primer vicepresidente, el presidente del Parlamento, el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Agricultura, el ministro de Industria y Comercio, el ministro de Energía, el gobernador de la Provincia de Isfahán y el presidente de la Cámara de Comercio de Irán.

En el plano económico-comercial, se evaluaron los mecanismos para incrementar el intercambio comercial existente. Se concretó la venta de 90.000 toneladas de arroz y 3000.000 de manteca, operaciones por un valor de más de 40 millones de dólares.

Asimismo, se acordó celebrar la VI Reunión de la Comisión Mixta Económico-Comercial en Montevideo este año, a fin de imprimirle una nueva dinámica al relacionamiento bilateral y proceder a la suscripción de algunos acuerdos:

- a) Convenio entre los Bancos Centrales, a fin de facilitar el intercambio comercial bilateral.
- b) Acuerdo sanitario y fitosanitario.
- c) Acuerdo de Cooperación Agropecuaria, donde se incluiría entre otros temas la cría de ganado, la producción de lana, los cultivos acuáticos, la cría de mariscos y el manejo de aguas.

Conclusiones

En un contexto de globalización e inestabilidad, se requiere fortalecer la flexibilidad y adaptabilidad de nuestra política exterior, en el entendido de que la inserción internacional del Uruguay es un elemento históricamente ligado a la viabilidad nacional. Maximizar nuestra presencia internacional actual, identificar y definir oportunidades de inserción internacional acorde a la dinámica del contexto internacional, deberá ser uno de los principales lineamientos de política exterior.

En este marco, las misiones del vicepresidente a Congo e Irán reflejan la intención de profundizar el vínculo con países que tradicionalmente no han ocupado un lugar central en la inserción internacional del país. A su vez, es interesante también destacar el papel activo que

desde hace algunos años ocupa la Vicepresidencia de la República como promotor de la proyección externa del país, en parte aprovechando su doble status de integrante del gobierno y cabeza del Poder Legislativo.

Observatorio de Política Exterior Uruguay

*Boletín Trimestral #8
2016.2 · Abr-Jun*

observatorio.pe@cienciassociales.edu.uy

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

<https://twitter.com/opeuy>

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

