

Transiciones en la política exterior de Uruguay (2000-2011)

Isabel Clemente Batalla*

Recibido: 07/04/2011

Aceptado: 25/06/2011

RESUMEN

Este artículo estudia la transición en la política exterior uruguaya durante el período 2000-2011 con énfasis en las metas y prioridades, el proceso de toma de decisiones y la interacción entre formulación de la política exterior y los determinantes de la política doméstica. El argumento sostiene que el ascenso de la izquierda uruguaya al gobierno generó el surgimiento de una nueva aproximación a las relaciones internacionales, caracterizado por la promoción de la integración regional, la cooperación sur-sur y el desarrollo. El análisis se concentra en tres períodos presidenciales incluyendo el gobierno actual a fin de establecer los elementos de cambio y continuidad a lo largo del período.

Palabras claves: política exterior uruguaya-integración regional-relaciones interamericanas-cooperación internacional

Transitions in the foreign policy of Uruguay (2000-2011)

ABSTRACT

This article studies the transition in the Uruguayan foreign policy during the period 2000-2011 focusing on goals and priorities, the decision-making process and the interaction between policy formulation and the determinants of domestic politics. It argues that the accession of the Uruguayan Left to

* Profesora Agregada Grado 4 de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay) y Coordinadora del Programa de Estudios Internacionales en esa Facultad. Sus investigaciones sobre política exterior uruguaya se han concentrado en estudios sobre relaciones entre Uruguay y Gran Bretaña, los debates de ideas sobre la inserción internacional de Uruguay y la política de integración fronteriza en la relación binacional Uruguay-Brasil. Correo electrónico: iclement@fcs.edu.uy

government caused the emergence of a new approach to international relations characterized by the promotion of regional integration, South-South cooperation and development. The analysis concentrates on three presidential periods, included current administration, to establish the degree of change and continuity throughout the period.

Key words: Uruguayan foreign policy – regional integration – Inter-American relations – international cooperation.

Introducción

En la primera década del tercer milenio Uruguay vivió el cambio político más importante en la historia posterior a la transición democrática de 1985. El largo ciclo conservador iniciado en 1967 concluyó en marzo de 2005 con la llegada del primer gobierno de la izquierda organizada en el Frente Amplio (FA), una coalición de partidos y movimientos de base fundada en 1971. La fase final de ese ciclo, caracterizada por la aplicación de políticas neoliberales, se clausuró con la peor crisis económica desde 1982. Con el cambio de gobierno, un nuevo modelo progresista de políticas públicas transformó la relación entre Estado, sociedad y economía y las propuestas de desarrollo recuperaron espacio en la formulación de estrategias. La política exterior fue una de las áreas donde se manifestó una nueva transición política.

Este artículo estudia el proceso de formulación y ejecución de la política exterior uruguaya y los elementos de cambio y continuidad entre 2000 y 2011, examinando las dos administraciones presidenciales que se completaron durante este período y el primer año del actual gobierno encabezado por José Mujica. La estructura del artículo contiene tres secciones, identificadas cada una con la correspondiente administración presidencial. El análisis integra tres dimensiones: la determinación de la agenda, la unidad o fragmentación en el proceso de toma de decisiones y la articulación entre política exterior y política interna.

Desde esa aproximación se examina la ejecución de la política exterior de cada gobierno con el fin de establecer el grado de cambio y continuidad en cada área de política, la consistencia entre política exterior y modelo de desarrollo y la relación entre política exterior y la Política.

1. El gobierno de Jorge Batlle (2000-2005)

El último gobierno de los partidos tradicionales posterior a la transición a la democracia estuvo encabezado por el Dr. Jorge Batlle Ibáñez. Su victoria en segunda vuelta electoral en alianza con el Partido Nacional fue seguida por la formación de un gobierno de coalición. Sin embargo, esta condición no se tradujo en consenso en las orientaciones de política exterior: virajes en el rumbo general, ruptura con los socios de la coalición (en 2002 el Partido Nacional se desvinculó del gobierno y retiró sus ministros) y divergencias entre Presidente y Canciller caracterizaron un gobierno que rompió relaciones con Cuba, generó tensiones con los países vecinos, buscó infructuosamente un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y cultivó con fruición la retórica de la diplomacia presidencial.

En la determinación de la agenda, si bien la plataforma electoral del Partido Colorado y el compromiso programático con el Partido Nacional que dio base a la coalición gobernante garantizaban la continuidad, la visión presidencial sobre el sistema internacional y la inserción de Uruguay se tradujo en la incorporación de temas nuevos. Según Batlle, Uruguay se enfrentaba a un contexto de globalización con graves limitaciones en sus posibilidades de inserción: éstas resultaban de factores internos (una relación Estado-economía de signo estatista y regulador) y externos (el cierre del mercado de la Unión Europea). Desde este enfoque derivarían propuestas que se apartaban de la orientación predominante en política exterior. Entre los temas nuevos estuvieron la negociación de un acuerdo comercial con Estados Unidos y una revisión de la vinculación de Uruguay con el Mercosur.

Estas innovaciones en la agenda coincidieron con un tránsito desde la unidad hacia la fragmentación en la toma de decisiones en

política exterior¹. El resultado fue una política claramente bifurcada en dos canales: de una parte, la Cancillería, identificada con la continuidad de las líneas trazadas anteriormente, en particular la política desarrollada desde la firma del Tratado de Asunción en 1991 que asignaba importancia estratégica a la integración del bloque regional y a su desarrollo institucional, de la otra parte, la Presidencia y su grupo de asesores, en particular técnicos del Ministerio de Economía, decidida por un cambio de rumbo con la redefinición de la posición de Uruguay en el Mercosur y la redirección de la política exterior hacia la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos como fundamento para una apertura irrestricta de Uruguay al mundo.

La relación entre política exterior y política doméstica estuvo caracterizada por la inestabilidad económica que culminó en la crisis de 2002 y la inestabilidad política: la disolución de la coalición gobernante en 2002, las divergencias internas en el Partido Colorado y la oposición conducida por el Encuentro Progresista-Frente Amplio redujeron el margen del poder presidencial. Los virajes y las oscilaciones de una política exterior por momentos errática fueron objeto de fuertes controversias.

Las críticas al funcionamiento del Mercosur y las declaraciones desafiantes de Batlle anunciando que Uruguay debería “ordenar sus exportaciones fuera del bloque y encontrar otros socios” se hicieron explícitas en 2002 (Fernández Luzuriaga, 2003a: 13-14). Los pobres resultados del comercio intra-bloque desde 1999 daban base a su argumentación. Como resultado de ese diagnóstico y de la convicción de la escasa probabilidad de un acuerdo entre bloques, la prioridad otorgada a la Unión Europea fue baja.

El gran objetivo debía ser, según Batlle, la apertura de Uruguay al mundo y en ese sentido era crucial una “relación especial” con Estados Unidos. Esta propuesta era consistente con su adhesión a los principios del liberalismo económico (Porzecanski, 2010:57-58). Era también coherente con la defensa de un modelo de crecimiento centrado en las exportaciones. La consecuencia natural de esta posición era un replanteamiento del regionalismo con fórmulas como la flexibilización de las normas de Mercosur o su transformación en una zona de libre comercio.

Pero la ejecución de esta política no siguió un desarrollo lineal. La primera enunciación fue expuesta en la tercera Cumbre de las Américas de abril de 2001 en Quebec, cuando Batlle manifestó su total apoyo a la creación del área de libre comercio de las Américas y coincidía con recomendaciones desde centros de análisis afines al Partido Republicano (Porcecanski 2010:65-66).

La relación personal entre Batlle y George W. Bush fue un componente esencial en la aproximación entre los dos países. Al discurso en Quebec le siguieron los encuentros con Bush en 2001 y 2002 de los cuales resultó la instalación de una Comisión Conjunta de Comercio e Inversiones.

Pero el objetivo mayor, la firma de un TLC, no se obtuvo. Las primeras conversaciones de 2002 no tuvieron consecuencias pues entonces Bush no contaba con *fast track* y la prioridad de Estados Unidos era la culminación de las negociaciones de ALCA. Cuando en 2003 se hizo evidente que este proyecto no tendría los alcances esperados y Estados Unidos optó por la negociación bilateral de acuerdos comerciales con países latinoamericanos, Batlle explicó al representante americano Peter Allgeier que Uruguay no estaba preparado para negociar un TLC (Porcecanski, 2010: 74). Las razones de ese sorpresivo viraje se encontraban en el aislamiento político del presidente frente a la oposición. En cambio se acordó iniciar negociaciones para la firma de un tratado de protección recíproca de inversiones y nuevamente fue en una cumbre, la Cumbre ministerial sobre ALCA realizada en Miami en noviembre de 2003, donde se hizo el anuncio. El tratado fue firmado el 24 de octubre de 2004, en vísperas de la elección nacional.

En la relación con Naciones Unidas, la posición del presidente durante la crisis previa a la guerra de Irak en 2003 fue uno de los temas de confrontación con el Canciller. La declaración uruguaya, sin firma, leída por el vice-canciller Guillermo Valles, se apartaba de la tradición de defensa del derecho internacional y formulaba una crítica severa de la organización multilateral y del sistema de seguridad colectiva (Fernández Luzuriaga, 2003b:23-25).

Las relaciones con los vecinos se resintieron como resultado de la retórica presidencial contra el Mercosur y sus dos socios ma-

yores. Luego de haber reclamado siendo candidato en campaña electoral la restauración del Virreinato del Río de la Plata, en junio de 2002 Batlle colocó a Uruguay al borde de la ruptura de relaciones con Argentina luego de unas declaraciones altamente desobligantes hacia el vecino del Plata, en entrevista con la cadena Bloomberg.

El alineamiento con Estados Unidos tuvo efectos negativos sobre las relaciones con otros países latinoamericanos: una ruidosa ruptura de relaciones con Cuba y una posición ambigua frente al intento de golpe en Venezuela en abril de 2002 se sumaron a la decisión de no adhesión al Grupo de los 20 en la Cumbre de la OMC en Cancún con el argumento que Uruguay era ya miembro del Grupo de Cairns. El resultado fue el aislamiento de Uruguay respecto del bloque empeñado entonces en alcanzar un acuerdo favorable a los países productores de alimentos.

Algunas medidas y declaraciones contradecían, sin embargo, esa orientación general: la adhesión al Tratado de creación de la Corte Penal Internacional y el reconocimiento presidencial a la soberanía de China sobre Taiwán estaban en las antípodas de las posiciones de la Casa Blanca. En el caso de China, esas declaraciones siguieron a la firma de un acuerdo comercial largamente deseado con el gigante asiático.

2. El gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010)

El primer gobierno de izquierda asumió luego de una campaña de fuerte confrontación con los partidos tradicionales. Estos conservaron sin embargo el control de dos importantes organismos, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral así como una proporción mayoritaria de los cargos administrativos del Estado. El cambio político de 2005 tuvo un sentido mayor que una simple rotación de partidos ya que el carácter y la naturaleza de esa fuerza política diferían de modo sustancial de las antiguas estructuras partidarias tradicionales que habían gobernado el país desde el siglo XIX. Uno de los elementos distintivos de la izquierda uruguaya era la importancia de la dimensión internacional en las definiciones programáticas entre las cuales estaba la apuesta a los proyectos de unión latinoamericana.

La agenda de la política exterior definida en el Programa de gobierno concedía la máxima prioridad a la integración regional como vía para la inserción internacional. La práctica de una política exterior independiente y sin alineamientos, la integración de Sudamérica para constituir un bloque en capacidad de actuar en el mundo con “una voz común” y la defensa del principio de no intervención eran ideas centrales en el programa y recogían las causas por las que la izquierda había luchado. La consigna “Más y Mejor Mercosur” se concretaba en propuestas de políticas específicas: desarrollo institucional del bloque para superar la concepción estrictamente mercantil que había dominado sus orígenes y para hacer del Mercosur un proyecto político a través del fortalecimiento del Tribunal Arbitral Permanente y la creación del Parlamento; políticas para reducir las asimetrías, impulsar la economía productiva y la integración en comunicaciones y energía; políticas de desarrollo de regiones fronterizas; la cooperación Sur-Sur como orientación general de las relaciones entre Uruguay y los demás países en desarrollo, la defensa del multilateralismo y prioridad de la Agenda del Desarrollo expuesta en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas por sobre la Agenda de la Seguridad.

Sin embargo, a estos temas y prioridades se agregaron temas heredados de la administración anterior, en particular la ratificación pendiente del Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, (TPPRI) así como temas introducidos por factores externos surgidos algunos desde el sistema internacional y otros desde la relación bilateral con Estados Unidos cuyo embajador Martín Silverstein intentó ejercer presión contra la nueva relación con Cuba, para la ratificación del Tratado de inversiones y contra la política adoptada en el gobierno anterior de reconocimiento de la Corte Penal Internacional mediante una propuesta (rechazada) de tratado bilateral para otorgar inmunidad diplomática a ciudadanos de Estados Unidos que podían quedar eventualmente sujetos a la acción de la CPI. (*En Perspectiva*, “Izquierda, inmunidad para Estados Unidos y presiones”, diciembre 22, 2004, en www.espectador.com/nota.php?idNota=33430)

El comportamiento de la dicotomía unidad-fragmentación fue desigual a lo largo del período. Es posible diferenciar dos etapas.

En la primera, comprendida entre marzo de 2005 y marzo de 2008, bajo la conducción del Ministro Reinaldo Gargano, la unidad en la toma de decisiones se mantuvo con grandes dificultades en la Cancillería y hubo importantes instancias de ruptura con la acción paralela de otras entidades estatales como los Ministerios de Economía y Finanzas y de Industrias, Minas y Energía. Esas divergencias se tradujeron en fragmentación de la formulación de políticas al punto de generar en la opinión pública la percepción de dos políticas diferentes. El nudo gordiano de esas divergencias fue el proyecto del Ministro de Economía secundado plenamente por su colega de Industrias, ex gerente de Texaco y ex presidente de la Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos, para la firma de un TLC con Estados Unidos. Un segundo eje de la fragmentación fue la conflictiva relación con Argentina y la intervención directa de la Secretaría de la Presidencia, en gestión paralela a la del Ministerio de Relaciones Exteriores. La segunda etapa se inició con el cambio de gabinete en 2008: Gargano fue reemplazado por el Secretario de la Presidencia, el abogado penalista Gonzalo Fernández, persona de la máxima confianza del Presidente y este hecho marcó el retorno a la unidad, en la fase final del gobierno Vázquez caracterizada por la ausencia de cuestiones dilemáticas.

La relación entre política exterior y política doméstica estuvo signada por la polarización gobierno-oposición. El Parlamento se volvió el espacio principal para la oposición pero la mayoría absoluta del FA en ambas Cámaras frustró todos los intentos de censura a los ministros. Pero algunos temas generaron diferencias dentro de la izquierda: la participación uruguaya en las operaciones UNITAS y en la MINUSTAH, la ratificación del TPPRI con Estados Unidos, el proyecto de TLC y el TIFA. La oposición por su parte hizo caudal de las dificultades del Mercosur, combatió la creación del Parlamento del bloque y se opuso desde una postura ideológica a las relaciones de Uruguay con Venezuela y con Argentina. El único tema que logró crear un virtual consenso nacional fue la posición del gobierno uruguayo en el conflicto con Argentina.

La primacía de la orientación latinoamericanista del programa del gobierno se puso de manifiesto desde el comienzo: con la fuerte

carga simbólica que implicaba su anuncio en la fecha de la asunción presidencial el 1° de marzo de 2005, se restablecieron las relaciones con Cuba y se firmó un acuerdo de cooperación en salud y medicamentos que puso fin a la situación generada en el gobierno anterior. También en esa ocasión, el presidente Vázquez anunció la firma del Convenio Integral de Cooperación Energética entre Venezuela y Uruguay el cual abarca un conjunto de acciones de extracción, refinación y comercialización de petróleo, con base en la relación directa entre empresas estatales de los dos países. El convenio de cooperación bilateral con Argentina para investigación judicial sobre violaciones a los derechos humanos completa el conjunto de primeras medidas en política exterior que demostraban la nueva aproximación de Uruguay hacia los países de América Latina.

Estos acuerdos respondían a objetivos de desarrollo. El acuerdo de cooperación con Cuba permitió implementar acciones en el marco de políticas sociales desde los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud, en apoyo a la reforma integral que puso en marcha con el sistema de salud, con el aporte de médicos cubanos en diversos centros públicos especialmente en el área de oftalmología. Los acuerdos con Venezuela incluyeron acciones en apoyo a empresas recuperadas por los trabajadores en los sectores del caucho, el vidrio y el cuero.

En lo que respecta al desarrollo institucional del Mercosur, la posición uruguaya a favor de un Parlamento integrado mediante sufragio universal fue presentada por Tabaré Vázquez en su primera visita a Brasil en abril de 2005. En diciembre de ese año quedó aprobado el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur². Este organismo inició sus sesiones a mediados de 2007. En cuanto a la ampliación del bloque, Uruguay hizo pública su posición en apoyo a la incorporación de países asociados y tomó la iniciativa de proponer el ingreso de Venezuela como miembro pleno.

En la ejecución de la política en el Mercosur el gobierno incurrió sin embargo en inconsistencias originadas en la relativa fragmentación de la toma de decisiones: una de ellas fue el voto al candidato colombiano Luis Alberto Moreno (respaldado por Estados Unidos) para presidir el BID en lugar del candidato que apoyaba el resto

del Mercosur. Pesó en este caso la opinión del Ministro de Economía Danilo Astori. Una segunda manifestación de incongruencia o apartamiento del programa de gobierno fue el proyecto de TLC con Estados Unidos. La existencia de visiones diferentes sobre la inserción internacional de Uruguay y el papel de la integración regional en ella se puso de manifiesto en evaluaciones contrapuestas sobre el Mercosur. Mientras la Cancillería sostuvo la defensa de la política de integración regional como eje central de la inserción internacional en el equipo económico del gobierno prevalecía una posición muy crítica y una preferencia clara por la negociación de un tratado bilateral con Estados Unidos.

El acceso al poder de un conjunto de gobiernos progresistas en América Latina alentó expectativas muy fuertes en Uruguay acerca de relaciones bilaterales fluidas. Pero aunque la región realizó avances notables en la unidad de posición y acción en temas de máxima importancia (Asamblea de OEA en 2005, conflicto en frontera Ecuador-Colombia-Venezuela y amenazas de desestabilización en Bolivia) en sus relaciones con los vecinos Uruguay tuvo instancias de tensión: el bilateralismo argentino-brasileño al margen del Mercosur produjo malestar y el mal funcionamiento del bloque en términos de comercio y de capacidades para imponer la vigencia del propio tratado en el caso del bloqueo de las comunicaciones por activistas argentinos contribuyó no sólo al surgimiento de expresiones chovinistas sino de serias dudas acerca de la viabilidad del rumbo latinoamericanista de la política exterior.

En la XXX Cumbre del Mercosur en Córdoba, Argentina, en julio de 2006, Uruguay llegó con una posición dividida. Las declaraciones del Presidente Vázquez durante su visita a Estados Unidos en mayo en el sentido de que el compromiso de Uruguay con el bloque no excluía un amplio sistema de relaciones internacionales que comprendía también relaciones bilaterales con otros países³ fueron desarrolladas durante la Cumbre de julio por el Ministro de Economía quien sostuvo que la unión aduanera debía introducir la opción de flexibilidad para los socios pequeños de manera de hacer compatible la pertenencia al bloque y la negociación de acuerdos bilaterales extra-regionales. Un mes antes, durante su visita a

Montevideo el Canciller de Brasil Celso Amorim había confirmado la incompatibilidad entre pertenencia al Mercosur y tratados de libre comercio con terceros países.

Pese a que la propuesta de flexibilidad no fue aceptada en la Cumbre de Córdoba, Uruguay volvió a presentarla en la reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común en Brasilia, el 24 de octubre de 2006⁴. El documento uruguayo contenía una evaluación muy crítica sobre el desempeño del bloque, por incumplimiento de acuerdos anteriores y persistencia de fuertes asimetrías pero esta argumentación no convenció a la Cumbre que desaprobó la solicitud de flexibilización.

En cambio, la Cancillería prosiguió con su trabajo de negociación con los socios y en la Cumbre de Brasilia de diciembre de 2006 nuevos proyectos de los Fondos de Convergencia Estructural fueron aprobados y se realizó un avance hacia la eliminación del sistema de doble cobro del arancel, una medida que afecta negativamente a Uruguay y Paraguay. El acuerdo celebrado entre Mercosur y la Federación de Rusia fue uno de los grandes anuncios de esa Cumbre⁵ y para Uruguay representó la culminación de un proceso desarrollado por la vía bilateral por el Ministerio de Relaciones Exteriores con un acuerdo comercial que permitió un incremento considerable en las exportaciones uruguayas hacia Rusia. También el proceso de desgravación arancelaria entre Mercosur y Chile aumentó las perspectivas comerciales de Uruguay en el país andino.

En junio de 2007 Uruguay volvió a asumir la presidencia pró-témpore en la Cumbre de Asunción del Paraguay. En esa ocasión se adoptaron varias decisiones que respondían parcialmente a los reclamos de Uruguay: cambios en las normas de origen, ampliación del fondo para proyectos, un programa de estímulo al sector productivo dirigido a pequeñas y medianas empresas y el Plan Estratégico de Superación de Asimetrías cuya implementación se dejó a cargo de Uruguay. Estas decisiones coincidieron con un aumento notable en las exportaciones uruguayas hacia el Mercosur precisamente en un momento en que comenzaban a decaer las exportaciones hacia Estados Unidos.

La relevancia que el programa de gobierno asignaba a la integración de Sudamérica tuvo por resultado el involucramiento de

la diplomacia uruguaya en la creación de UNASUR cuyo tratado constitutivo fue firmado en Brasilia en mayo de 2008. Algunos temas centrales al modelo de desarrollo están en el ámbito de UNASUR como la carretera interoceánica, el anillo energético sudamericano y la infraestructura de comunicaciones. Uruguay adhirió también a la formación de un Consejo de Defensa Sudamericano, organizado en diciembre de 2008.

La vocación latinoamericanista del gobierno sufrió un duro revés con el conflicto con Argentina. Los orígenes del problema se remontan a la decisión del presidente Batlle de autorizar la instalación de plantas de celulosa sobre el río Uruguay. El gobierno argentino reclamó por lo que consideraba incumplimiento de las estipulaciones del estatuto del Río Uruguay firmado en 1975 que obligan a las partes a informar sobre toda modificación en el régimen del río y argumentó que la planta industrial causaría una grave contaminación en toda la cuenca. La administración Vázquez asumió una realidad ya consumada por la vía de contratos ya firmados con la empresa finlandesa Botnia.

La acción de movimientos ambientalistas con medidas distorsivas que culminaron con la clausura del puente internacional entre Uruguay y Argentina, la pasividad del gobierno argentino ante ese evento, el desconocimiento del fallo del Tribunal Arbitral del Mercosur y el intercambio de recriminaciones entre los dos gobiernos causaron un serio deterioro en la relación binacional. La determinación argentina de definir el problema como asunto estrictamente bilateral cerró las puertas a toda posibilidad de mediación.

El gobierno uruguayo apeló a la legalidad mercosuriana y presentó una demanda contra el corte de rutas. El laudo del Tribunal Arbitral del Mercosur de 6 de septiembre de 2006 dio la razón a Uruguay y condenó el corte de rutas por contravenir explícitas estipulaciones del Tratado de 1991. En cambio, Argentina trasladó el caso a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya, recurso previsto en el Estatuto del Río Uruguay, pero sufrió un revés cuando el 13 de junio de 2006 la Corte no aprobó su solicitud de medidas cautelares para detener las obras de construcción de las plantas de celulosa. Mientras la Cancillería se concentró en la organización de

la defensa ante la CIJ y la formación del equipo de juristas que estaría a cargo, desde la secretaría de presidencia se diseñó una salida negociadora en contacto con altos funcionarios de la Casa Rosada, una estrategia que finalmente fracasó dado el carácter multifacético de los factores intervinientes, en su mayor parte procedentes de la dinámica interna argentina (Graña, 2010:117-126). En la XVI Cumbre Iberoamericana realizada en Montevideo en noviembre de 2006 Argentina solicitó al Rey Juan Carlos una misión de facilitación, pero las gestiones del Embajador español Juan Antonio Yáñez Barnuevo poco avanzaron en medio de un clima de tensión alimentada por excesos retóricos de ambas partes. En 2007 ese esfuerzo diplomático concluyó sin resultados. Las gestiones de Argentina para bloquear la financiación de la Corporación Financiera Internacional despertaron reacciones indignadas del lado uruguayo.

El programa de gobierno definía la Cooperación Sur-Sur como una de las grandes líneas de acción en política exterior. Ella constituye también una orientación complementaria de la política de integración regional. En una dirección opuesta a la del gobierno anterior, el 1° de marzo de 2005, en su discurso de asunción presidencial Tabaré Vázquez anunció el ingreso de Uruguay al Grupo de 20 países constituido en la Cumbre de la OMC en Cancún y del cual hacían parte ya los otros tres miembros del Mercosur. La incorporación de Uruguay tuvo el sentido de un reintegro al bloque y en un sentido más amplio, al conjunto de países del Sur.

La adhesión al multilateralismo se manifestó en la continuación en la participación uruguaya en misiones de paz de Naciones Unidas. Uruguay se sumó a la misión en Haití aunque la decisión fue motivo de críticas de sectores del FA y de debates parlamentarios sobre la prórroga de la permanencia uruguaya. Quienes defendían la decisión entendían que era necesaria para asegurar la estabilidad de la región, permitiría una acción coordinada de cooperación a nivel de los ministerios de los nueve países participantes y canalizaría formas de cooperación con el pueblo haitiano (Fernández Huidobro, 2006). Los críticos de la medida argumentaban que ella equivalía a una transgresión del principio de no intervención.

En un contexto hemisférico caracterizado desde 2003 por la creciente militarización de las relaciones interamericanas, los temas

de defensa y seguridad ocupan un lugar importante en la agenda de las relaciones de los países latinoamericanos con Estados Unidos. La incorporación en la lista de objetivos principales del Comando Sur con sede en Miami de la Triple Frontera entre “los espacios no gobernados” tiene efectos sobre Uruguay en tanto que miembro del Mercosur y país interesado en la gestión conjunta de los recursos del Acuífero Guaraní⁶. Uno de los objetivos de la política de Estados Unidos es sumar acuerdos con países para desconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Como ya se anotó este fue uno de los temas de conversación del Embajador Silverstein con el gobierno electo en 2004 acompañadas de ofertas de restablecimiento de los programas de asistencia militar suspendidos anteriormente. La respuesta negativa en ese momento era consistente con la política de adhesión al Tratado de Roma y con explícitas formulaciones del programa de gobierno pero fue motivo de un señalamiento especial de parte de la Secretaria de Estado Rice a la Ministra de Defensa de Uruguay (Clemente, 2005: 334-335).

La participación uruguaya en los ejercicios navales Panamax 2005, diseñados contra un hipotético ataque al canal de Panamá⁷ y en la operación UNITAS generó controversias en el FA. En 2006 Uruguay anunció su retiro de esas operaciones.

En las principales instancias en las que se decidió el rumbo de las relaciones interamericanas, Uruguay votó con el conjunto de los países progresistas latinoamericanos. En la xxxv Asamblea General de OEA en junio de 2005 en Fort Lauderdale, la intervención de la subsecretaria de Relaciones Exteriores Belela Herrera fue una contundente defensa del principio de no intervención: “Toda discusión sobre la promoción de la democracia en el continente debe basarse necesariamente en un supuesto fundamental: los Estados Miembros construyen procesos democráticos sobre la base de su personalidad, independencia y soberanía⁸.” De esta manera, Uruguay se sumó al grupo de países que convocaron Argentina, Brasil y Venezuela contra la propuesta de la Secretaria de Estado de creación de una oficina dentro de OEA con funciones de “monitoreo” de las democracias en el continente. La segunda ocasión se presentó a finales de 2005 con la Cumbre de las Américas en Mar del Plata cuando el proyecto ALCA quedó definitivamente abandonado.

El Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones había sido negociado apresuradamente y sin consultas a la oposición y a las comisiones parlamentarias. Desde marzo de 2005, el gobierno uruguayo optó por postergar el debate parlamentario sobre ratificación y explorar la vía de un acuerdo del Mercosur para establecer un marco común respecto de los tratados de inversiones (*Brecha*, agosto 12, 2005). Sin embargo, la diversidad en políticas de los países miembros impidió llegar a un acuerdo. En consecuencia sólo quedó la alternativa de la vía bilateral.

El gobierno inició gestiones para modificar los artículos más criticados al tiempo que se iniciaba un debate en filas del FA entre partidarios y oponentes de la ratificación. Finalmente la mayoría de la fuerza política respaldó el curso de acción de la Cancillería. Las negociaciones del embajador Carlos Gianelli en Washington se dirigieron a obtener un nuevo tratado que incorporara los cambios requeridos por Uruguay. Este proceso culminó el 4 de noviembre con la firma del tratado por el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Hemisféricos Thomas Shannon y el canciller Reinaldo Gargano durante la Cumbre de las Américas en Mar del Plata (*Brecha*, noviembre 11, 2005). Las diferencias con el tratado anterior eran las siguientes:

- a. las empresas estadounidenses no tendrían los mismos beneficios que las del MERCOSUR según las reservas incluidas en el Anexo III referido al artículo 4°.
- b. Uruguay tendrá la misma facultad que Estados Unidos para rechazar inversores (la versión anterior sólo preveía esa posibilidad para Estados Unidos).
- c. Las controversias serán dirimidas por un tribunal arbitral integrado por representantes de ambos estados y por un tercer país neutral. Pero si no hay acuerdo para la designación de ese tercer árbitro, se acepta que se active una nominación a través del CIADI.

Si bien las evaluaciones de los analistas fueron más bien críticas en cuanto a la importancia de las modificaciones, estas representaban sobre todo una reafirmación de soberanía aunque sus

efectos prácticos no fueran demasiado diferentes de la formulación anterior habida cuenta de la asimetría entre los dos países (*Brecha*, noviembre 4, 2005). El Partido Comunista Uruguayo en una declaración emitida el propio 4 de noviembre expresó “su más profundo rechazo al Tratado de Inversiones con Estados Unidos, nueva versión del ALCA, que con carácter bilateral pretende imponernos el imperialismo norteamericano y de cuyas eventuales modificaciones no hemos sido informados por los canales orgánicos correspondientes.” Desde otra vertiente ideológica, Batlle y su ex –ministro Isaac Alfie también se mostraron opuestos al tratado. Otros sectores y algunas personalidades relevantes del FA intentaron organizar la oposición a la ratificación pero el compromiso asumido por el país al emprender el camino de la renegociación del tratado fue el argumento que prevaleció en la mayoría de la coalición gobernante. El Tratado fue ratificado en diciembre de 2005 con un solo voto en contra, el del senador del Partido Comunista.

Pocas semanas después de la ratificación parlamentaria del Tratado de Inversiones, la propuesta de negociar un TLC con Estados Unidos en el marco de la TPA suscitó un nuevo debate, el más intenso del período, entre gobierno y oposición y dentro del FA.

Un TLC no estaba en la agenda del gobierno de izquierda y su ingreso se produjo por una conjunción de actores externos e internos: entre estos últimos, tuvieron un rol determinante algunos miembros del más alto nivel del gobierno incluyendo al Presidente Vázquez y los Ministros de Economía y Finanzas Danilo Astori, y de Industrias, Minas y Energía Jorge Lepra. Entre los primeros, la Embajada de Estados Unidos y la Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos. Aunque en el período de transición posterior a las elecciones de 2004 circularon versiones de prensa acerca de un posible proyecto de TLC del gobierno Vázquez, la primera propuesta formal fue realizada en una entrevista de prensa con el Ministro de Economía a comienzos de 2006 (*Búsqueda*, enero 5, 2006).

Un nuevo alineamiento de posiciones se produjo con un agrupamiento de fuerzas políticas favorables a la negociación, conformado por los partidos tradicionales y el Partido Independiente, más aquellos sectores del FA afines a las orientaciones del Ministro Astori. La

oposición al TLC fue liderada por el Ministro de Relaciones Exteriores, con el apoyo de socialistas, comunistas y corrientes radicales dentro de la coalición de izquierda. El argumento de los contradictores del TLC se fundamentaba en las explícitas estipulaciones del programa de gobierno contra ALCA y todos los tratados bilaterales concebidos en ese modelo, en las disposiciones que impedían que un miembro del Mercosur concluyera acuerdos bilaterales de comercio sin el consentimiento de los otros socios y en el carácter estratégico de la política de integración e inserción en la región para el modelo de desarrollo que la izquierda quería promover. En ese sentido, se señalaba que el Mercosur representaba el mercado por excelencia para las exportaciones uruguayas con mayor valor agregado.

Mientras los defensores del TLC reclamaban una decisión basada únicamente en una evaluación de los intereses nacionales de Uruguay y en el análisis técnico del problema, con expresa exclusión de la ideología, los detractores cuestionaron el proyecto de TLC con base en el análisis de la política de Estados Unidos dirigida a debilitar al Mercosur mediante un acuerdo con Uruguay y en el argumento de la coherencia entre política de integración como vía para la inserción internacional y modelo de desarrollo productivo que el FA impulsaba. Mientras los primeros enfatizaban los “fracasos” del Mercosur y el papel de Estados Unidos como el principal mercado para las exportaciones de carnes⁹, los segundos destacaban los avances en institucionalización, en programas de financiación a proyectos con los Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM) y, sobre todo, el papel de Mercosur en cooperación energética y como principal mercado para las exportaciones de bienes manufacturados uruguayos. Un tema central en la crítica del TLC eran las disposiciones sobre propiedad intelectual y compras estatales. Si los defensores del TLC contaban con el respaldo de las cámaras empresariales más directamente involucradas en comercio con Estados Unidos, sus oponentes recibieron el apoyo del movimiento sindical, del movimiento estudiantil y de un conjunto de influyentes intelectuales.

En marzo de 2006 el Plenario Nacional, máximo organismo de conducción del FA, emitió una declaración confirmando la política

de inserción internacional de Uruguay contenida en el programa y durante su visita a Venezuela, Vázquez afirmó enfáticamente que un TLC no estaba en la agenda de Uruguay. Pero estas contundentes afirmaciones fueron seguidas de otras más ambiguas hasta culminar en un discurso que tuvo gran repercusión en su momento y que culminaba con la advertencia de que “el tren de la historia pasa sólo una vez”. Simultáneamente, en la dirección y organismos de base del FA, en el movimiento social y en medios académicos se desarrollaba el debate sobre un proyecto que se percibía como un abandono del programa en política exterior.

La fortaleza de esta corriente de opinión a la que se sumaron algunos altos funcionarios del Estado y sectores empresariales involucrados en relaciones con la región, así como la determinación de los socios del Mercosur precipitaron el fin del proyecto: en septiembre de 2006 el presidente explicó la decisión y anunció la propuesta de negociar un acuerdo marco de comercio e inversiones (TIFA). El 3 de octubre se iniciaron las negociaciones (Presidencia, 2009: 81-83).

3. El primer año del gobierno de José Mujica (2010-abril 2011)

El segundo gobierno del FA triunfó con el mandato de profundizar los cambios. El desempeño del primer año cumplido entre el 1° de marzo de 2010 y 6 de abril de 2011 revela la ejecución de varias acciones dirigidas al cumplimiento de ese objetivo programático.

La determinación de la agenda, al igual que en el período anterior, fue trazada de acuerdo con las prioridades establecidas en el programa de gobierno. Un lugar de primer orden tuvieron dentro de esas prioridades la relación con los países vecinos, la integración latinoamericana, la consolidación de UNASUR y la cooperación Sur-Sur. El papel del presidente en sus giras por países latinoamericanos fortaleció la orientación latinoamericanista de la política exterior y confirmó el modelo de inserción internacional adoptado en 2005. La crisis económica mundial iniciada en 2008 generó temas nuevos y postergó otros que en años anteriores habían ocupado lugar de relevancia.

La unidad en la toma de decisiones fue posible por dos factores principales, la solidez del equipo al frente de la Cancillería, encabezada por el Ministro Luis Almagro y el Sub-secretario Roberto Conde y la comunicación fluida entre Presidente y Canciller.

La relación entre política exterior y política interna estuvo enmarcada en la nueva relación entablada con la oposición por el presidente Mujica a través del diálogo interpartidario, la búsqueda de acuerdos sobre políticas y la asignación de altos cargos en el Estado a los partidos de oposición. En el clima de conciliación que marcó los inicios del segundo gobierno de izquierda, la política exterior se desarrolló sin los ásperos debates que habían caracterizado los primeros años del gobierno Vázquez. En la hora de los balances al cumplirse el primer año de ejercicio, la política exterior de la administración Mujica ha cosechado las evaluaciones más positivas de analistas y actores del sistema político.

La relación con los vecinos se consolidó positivamente con la superación del conflicto con Argentina. El 20 de abril de 2010 la Corte Internacional de Justicia emitió su sentencia definitiva: ella establecía que Uruguay había incumplido las obligaciones impuestas por los artículos 7 a 12 del Estatuto del río Uruguay pero no había incumplido las “obligaciones sustanciales” impuestas por los restantes artículos. La Corte consideró que Uruguay había puesto fin a su conducta ilegítima y por consiguiente ello representaba una satisfacción para Argentina¹⁰.

El talante negociador del presidente uruguayo y su relación cordial con la presidenta argentina y su equipo de gobierno fueron factores decisivos para la construcción de una nueva apertura a la cooperación. En los encuentros presidenciales se lograron acuerdos para una nueva política de fronteras, la composición de comisiones mixtas, la revalorización de la Comisión Administradora del Río Uruguay, la profundización del canal Martín García y la cooperación en energía eléctrica y gas. El 16 de junio de 2010 el movimiento ambientalista de Gualeguaychú decidió suspender los cortes de ruta y el tráfico por los puentes binacionales quedó restablecido. Una propuesta que Uruguay había adelantado desde los orígenes del conflicto se concretó finalmente con la creación de un comité para

el monitoreo de todas las instalaciones industriales y agrícolas en la cuenca del río Uruguay. Con un acuerdo entre Cancilleres quedó definido el mecanismo para el monitoreo de la planta de UPM (ex-Botnia). En otro orden de temas, el voto uruguayo a la candidatura de Néstor Kirchner a la Secretaría General de UNASUR dispuso un motivo de resentimiento argentino.

La recomposición de la relación con Argentina fortaleció la consolidación de la relación con Brasil. Los encuentros presidenciales durante 2010 culminaron en acuerdos sobre planeamiento estratégico e integración productiva, desarrollo fronterizo, integración de la infraestructura de vías de comunicación (puentes, ferrocarriles, hidrovía), energía, ciencia y tecnología. Para el desarrollo de estos acuerdos se definieron las instancias institucionales y los mecanismos de seguimiento de su ejecución.

Las visitas presidenciales a Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela fueron ocasión para reafirmar los vínculos de cooperación con las repúblicas latinoamericanas. Uruguay participó en el debate sobre la resolución de Naciones Unidas para poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto a Cuba expresando su posición de condena a dicha medida¹¹.

Las relaciones con Estados Unidos evolucionaron según los lineamientos característicos de la etapa final del gobierno Vázquez y primera fase de la administración Obama. Las reuniones del TIFA continuaron de acuerdo con el calendario establecido avanzando en la elaboración de protocolos sobre comercio y medio ambiente, trámites sanitarios y fitosanitarios para obtener el ingreso de cítricos y carnes ovinas en el mercado norteamericano.

Uruguay continuó desarrollando sus relaciones con socios de Brasil en el BRIC. La visita del vicepresidente Astori y del Ministro de Industrias a China incluyó contactos con empresas y avances sobre proyectos de construcción de plantas industriales en Uruguay. Una delegación parlamentaria realizó una visita a India y se incrementaron los vínculos entre empresarios de los dos países, en especial en el sector de medicamentos. En cuanto a Rusia, la visita del Canciller culminó con la firma de un acuerdo de cooperación.

Las relaciones con los países árabes experimentaron algunos cambios respecto del período anterior: las exportaciones de arroz

a Irán, suspendidas desde 2009, se reanudaron en 2010 y en ese mismo año se iniciaron las exportaciones de carne bovina. Una visita parlamentaria a comienzos de 2011 consolidó los vínculos con ese país islámico. El 14 de marzo de 2011, el gobierno uruguayo, basándose en las resoluciones 181, 242 y 3236 de Naciones Unidas, reconoció al Estado Palestino en tanto estado independiente y soberano. También en marzo de 2011, se hizo efectivo el reconocimiento de la República saharauí con la presentación de credenciales del primer embajador de la RASD en Uruguay.

En el ámbito multilateral, Uruguay comprometió su respaldo a la aspiración de Brasil a un puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y recibió el apoyo de Brasil para integrar ese Consejo como miembro no permanente. El gobierno uruguayo comparte muchas de las iniciativas de reforma de Naciones Unidas pero tiene posición contraria a la extensión del veto.

A partir de la crisis económica internacional, las medidas recomendadas en las Cumbres del G 20 formado en 2009 y asumidas por la OCDE, tuvieron por resultado la inclusión de Uruguay en una de las listas de países señalados por su no cooperación en investigación contra la evasión fiscal: la política de “secreto bancario” establecida bajo el gobierno de los partidos tradicionales ha sido defendida internamente por sectores identificados con el modelo de “plaza financiera” y durante la campaña electoral de 2009 fue tema de duros debates en torno de la propuesta del entonces candidato José Mujica en el sentido de abolir ese sistema. La inclusión de Uruguay en una “lista gris” movió a la Cancillería a la negociación de acuerdos bilaterales para evitar la doble tributación y la evasión fiscal. Durante 2010 se firmaron acuerdos de ese carácter con Alemania, Bélgica, Corea del Sur, Francia, India, México y Portugal.

Conclusiones

Con el ascenso del FA a la jefatura del Estado se puso en práctica una política exterior dinámica y de afirmación de la autonomía. Si bien se mantuvo la continuidad en los principios rectores de la

política exterior y en el compromiso con el multilateralismo tal como lo revela la decisión de adhesión al Estatuto de creación de la Corte Penal Internacional, los elementos de cambio prevalecieron configurando una nueva formulación de la política exterior de Uruguay.

La relación entre política exterior y modelo de desarrollo fue determinante en la nueva política exterior: la prioridad otorgada a la reducción de asimetrías, al sector productivo, a la matriz energética y de comunicaciones, a la cooperación en salud, en defensa del empleo y la innovación estuvo en la base de la estrategia de inserción internacional sólidamente fundamentada en la integración regional.

El segundo gobierno del FA consolidó la unidad en la toma de decisiones que había caracterizado los dos últimos años de la administración Vázquez pero en la determinación de la agenda recuperó las prioridades programáticas que se habían afirmado en la primera etapa de ese gobierno. La dirección política de la política exterior en coherencia con el programa se impuso sobre los desvíos que pusieron en riesgo el modelo de inserción internacional desde la región.

Notas

- 1 El análisis de esta dimensión de la política exterior se elabora con base en el aporte teórico de Roberto Russell (1990).
- 2 Mercosur/CPC/CP ACTA N° 05, 9 de diciembre de 2005.
- 3 Presidencia de la República, *Relaciones entre países están al servicio del desarrollo de los pueblos*, 3 de mayo de 2006.
- 4 MERCOSUR/LXV GMC/DI N° 16/06, *Uruguay y el Mercosur*.
- 5 *Memorando de entendimiento mutuo con respecto a la creación del mecanismo del diálogo político y la cooperación entre Rusia y los Estados partícipes y los Estados miembros asociados del Mercosur*. 15 de diciembre de 2006.
- 6 En 2006 la Triple Frontera fue motivo de reuniones de comités del Congreso de Estados Unidos con el Departamento de Estado, la CIA y el Pentágono y tema de informes sobre las eventuales amenazas originadas en esa zona.

- 7 La oposición política en Panamá condenó estos ejercicios por considerarlos un ataque a la neutralidad del canal establecida en el Tratado Torrijos-Carter.
- 8 Disponible en http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=05-0139
- 9 Esta situación respondía a un fenómeno estrictamente coyuntural: la epidemia de “vaca loca” en Canadá. Superado este problema, las exportaciones hacia el mercado americano decayeron hasta llegar a sus niveles históricos.
- 10 Disponible en <http://www.icj-cij.org/docket/files>
- 11 Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional Correspondiente al Primer Período Ordinario de la XLVIII Legislatura, disponible en http://presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/mem_2010.htm

Referencias

- Caetano, Gerardo (2005) “De la campaña al gobierno: «El Factor Mercosur» en el ciclo electoral”. En Buquet, Daniel (Coord.), *Las claves del cambio, ciclo electoral y nuevo gobierno, 2004/2005*. Montevideo, Ediciones Banda Oriental, pp. 315-334.
- Clemente Batalla, Isabel (2005) “La política exterior del primer gobierno de izquierda en Uruguay”. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. XXXIV: 1-2, pp. 323-351.
- Clemente Batalla, Isabel (2006), “Trenes rigurosamente vigilados”. *Revista Rumbosur*, (Montevideo, Uruguay), N° 20, 24 de agosto de 2006, pp. 16-17.
- Clemente Batalla, Isabel (2007) “Inserción internacional desde la región”. *Cuadernos del CLAEH*, N° 94-95, pp. 11-33.
- Clemente Batalla, Isabel (2008) *Facing the Dilemma: Uruguay in Between MERCOSUR and the US*. En Andersson, Vibeke y Steen Fryba Christensen, (Eds.) *Proceedings from the Conference New Latin American Development Strategies in a Changing International Economic and Political Context*. Ålborg, Ålborg University.
- Clemente Batalla, Isabel y Lilia Ferro (2004) *El Golpe de Estado en Venezuela de Abril de 2002 y su Proyección Internacional*. Documentos de Trabajo, N° 63, Diciembre, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Fernández Huidobro, Eleuterio (2006) "Misiones de paz: un instrumento de la política exterior de Uruguay". En González Guyer, Julián (Coord), *Debate Nacional sobre Defensa. Aporte para una Ley de Defensa Nacional*, Montevideo, PNUD-Ministerio de Defensa, pp. 93-98.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2003 a), *Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002*. Documentos de Trabajo, N°62, Noviembre, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2003 b), "La posición del Poder Ejecutivo y las reacciones en el sistema político nacional". *La Gaceta*, N° 27, Junio, Montevideo, Uruguay, pp. 21-25.

Graña, François, (2010) *Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos*. Montevideo, CSIC.

Moreira, Constanza (2004) *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo, Trilce.

Porzecanski, Roberto (2010) *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos, (2000-2010)*. Montevideo, Random House Mondadori.

Presidencia de la República (2009), *Uruguay: ser en el mundo*, Montevideo, Secretaría de Comunicación Institucional.

Russell, Roberto (1990) "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas." En Russell, Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, RIAL, pp. 169-216.