

Lincoln Bizzozero / Gerónimo de Sierra / Inés Terra  
(COORDINADORES)

# LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY EN DEBATE



UNIVERSIDAD  
DE LA REPUBLICA  
URUGUAY



CSIC

Colección Art.2

Diseño de tapa: Paula Cruz

Diagramación: Silvia Shablico

ISBN 978 - 9974 -1- 0679 -6

©

EDICIONES DE LA BANDA ORIENTAL S.R.L.  
Gaboto 1582 – Tel.: 408 3206 – 401 0164 – Fax: 409 8138  
11.200 – Montevideo, Uruguay.  
[www.bandaoriental.com.uy](http://www.bandaoriental.com.uy)  
Queda hecho el depósito que marca la ley  
Impreso en el Uruguay – 2010

# POLÍTICA EXTERIOR E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY<sup>(1)</sup>

*Wilson Fernández Luzuriaga<sup>(2)</sup>*

## PRESENTACIÓN

Este documento es el insumo central de uno de los tres talleres temáticos proyectados como aporte para la comprensión pública del tema de la inserción internacional del Uruguay, y aborda la respuesta desde la política exterior uruguaya. El texto recoge investigaciones relevantes sobre inserción internacional desde una perspectiva esencialmente politológica. Toma, como primera base, aunque no única ni exclusiva, insumos y publicaciones de los docentes, integrantes del Programa de Estudios Internacionales, mediante un esfuerzo de actualización y adaptación tendientes a la difusión del documento en organizaciones de la sociedad civil y a la tarea de intercambio de opiniones y sugerencias.

Siempre ocupado de esta temática, el Programa de Estudios Internacionales organizó, en agosto de 2007, el “Seminario Inserción Internacional del Uruguay”, recogiendo aportes de centros académicos, organizaciones internacionales, partidos políticos y actores gubernamentales. A saber: Departamento de Economía, Departamento de Sociología, Instituto de Ciencia Política y Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; Universidad de la Empresa; Universidad Católica del Uruguay; FLACSO-Uruguay; Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE); Colegio de Licenciados en Relaciones Internacionales del Uruguay; Asociación Latinoamericana de Integración; Frente Amplio; Partido Nacional; Partido Colorado; Dirección General de Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El documento desarrolla, en primer lugar, un breve marco teórico, recogiendo aportes académicos contemporáneos sobre política exterior y, en particular, los analizados en el Programa de Estudios Internacionales. Allí, a partir de conceptos sobre política exterior, Hernán Olmedo González conceptualiza dos factores centrales para entender la inserción internacional de un país: el Sistema Internacional, y el sistema político y de toma de decisiones.

En segundo lugar, se analizan las propuestas preelectorales de los partidos políticos con responsabilidad de gobierno en el Uruguay del siglo XXI. Estas plataformas son con-

---

(1) Para la realización de este trabajo el autor contó con la colaboración de Hernán Olmedo y Diego Hernández Nilson.

(2) Programa Estudios Internacionales, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

sideradas un insumo indispensable para comprender las estrategias y acciones concretas tomadas a nivel gubernamental en materia de inserción internacional. La calificación de indispensable se fundamenta en el carácter partidocéntrico del sistema político uruguayo<sup>(3)</sup>.

En tercer lugar, el documento ingresa al terreno de la descripción y el análisis de las estrategias y acciones concretas de los dos gobiernos que han administrado el país en el siglo XXI. El encabezado por Jorge Batlle (2000-2005), y el encabezado por su sucesor Tabaré Vázquez, en ejercicio de la presidencia hasta nuestros días. El análisis se basa en la construcción de ejes centrales trazados por cada gobierno para ejecutar su estrategia de inserción internacional.

En cuarto lugar, desde una sistematización realizada por Diego Hernández Nilson y Hernán Olmedo González, se reseñan aportes contemporáneos de investigadores nacionales en política exterior uruguaya. El producto central analizado es el mencionado “Seminario Inserción Internacional del Uruguay”. También se recogen artículos de la revista uruguaya Cuadernos del CLAEH. 94-95, *Uruguay y el Mundo. Pensar la Inserción Internacional*; dicho centro convocó a la presentación de trabajos, en 2007, a ser incluidos en un número excepcional y doble sobre la temática. Finalmente, esta sección incluye reflexiones sobre una concepción teórica y metodológica de inserción internacional del país vinculada con su carácter de socio pequeño.

## I. MARCO TEÓRICO

### I.1. *La inserción internacional desde la política*

En su acepción más general, la inserción puede ser entendida como la acción y el efecto de incluir una cosa en otra. En este sentido, la inserción internacional de un Estado implica, por parte del sujeto que realiza dicha acción, en este caso la comunidad política de los habitantes de un territorio, un conjunto de decisiones que atañen a la acción en sí y hacia dónde se dirige la misma. Así comprendido, el modo de inserción internacional de un país se definirá a partir de su política exterior y estará delimitado por los propios contextos estructurantes. (Bizzozero 2007: 17)

Definida la inserción internacional a través de la política exterior de un Estado, es necesario considerar los elementos que definen en esencia a la política exterior. Para ello, se ilustran sus aspectos determinantes, en las claras definiciones propuestas por el internacionalista argentino Roberto Russell y por Romeo Pérez Antón. En palabras de Russell, “... la política exterior es la acción gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –política diplomática, militar estratégica,

(3) Excede los objetivos de este trabajo fundamentar el concepto sobre el carácter partidocéntrico del sistema político uruguayo, máxima que debe ser tarea de continua verificación. Al respecto ver, entre tantos trabajos: PEREZ ANTÓN, Romeo. (2004). “Uruguay: Reforma Política y Gobernabilidad Democrática”, en *Reformas Políticas en América Latina*, Wilhelm Hofmeister (org.), Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer. pp. 371-396.

económica— y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral”. (Russell 1990: 255) Por su parte, Pérez Antón considera que “la política exterior es la actividad del sistema político dirigida a sujetos y procesos no pertenecientes a la sociedad nacional a la que ese sistema político corresponde, es decir, la gestión de las Relaciones Internacionales por un Estado y por el sistema político que lo incluye”. (Pérez Antón 2005: 129)

Ambas definiciones son coincidentes en que la política exterior es una actividad que se procesa en los sistemas políticos internos, se ejecuta en el espacio de dominio gubernativo de un Estado y se proyecta hacia el exterior. Ello no significa que los factores internacionales no incidan en la política exterior, sino que el aspecto definitorio de la misma recae, en última instancia, en el sistema político de un Estado. En definitiva, el sistema político nacional en su conjunto y la influencia que ejerce el Sistema Internacional en la formulación, implementación y ejecución de la política exterior, adquieren sustancial relevancia para comprender el modo de inserción internacional de un Estado.

Uno de los aspectos fundamentales de la política exterior, especialmente para los países situados en la periferia del Sistema Internacional, tiene relación con la implementación de su modelo de desarrollo. Ello no sólo implica articular la dimensión económica del propio sistema político en los ámbitos regionales e internacionales, también demanda articular las dimensiones política, social y cultural. En este sentido, una visión extremadamente económica de la política exterior puede originar que las cancillerías pasen a ser actores de segunda jerarquía frente a los equipos económicos nacionales. No obstante, las decisiones en materia de política exterior de un país deben preservar los equilibrios que aseguren abordajes integrales en las estrategias nacionales y, en ese sentido, solamente los ministerios de Relaciones Exteriores se organizan respondiendo a esa perspectiva integral. (Fernández Luzuriaga 2006:1) Por tanto, se considera central que el debate sobre la inserción internacional de un país trascienda el campo de la economía y se estudie en el ámbito comprensivo de las Relaciones Internacionales.<sup>(4)</sup>

## *1.2. Los factores básicos de la inserción internacional*

### *El Sistema Político Nacional*

En su acepción más general, la expresión sistema político refiere a las interacciones existentes entre un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizadas especialmente por un cierto grado de interdependencia recíproca. (Bobbio,

---

(4) Sin entrar en polémicas sobre la autonomía de las Relaciones Internacionales como disciplina, se adopta el criterio de que la misma es cimentada por abordajes socio-políticos, jurídico-institucionales y económico-comerciales.

Mateucci, Pasquino 2008: 1464) Su particularidad esencial es que las interacciones que se procesan en el ámbito nacional, se encuentran delimitadas por un diseño institucional jerárquico y centralizado. En ese sentido, un adecuado marco analítico, para comprender cómo incide el sistema político en la implementación de un modelo de inserción internacional, debe contemplar esencialmente tres dimensiones que se encuentran interrelacionadas: la institucional, la estructural y la procesal<sup>(5)</sup>.

La dimensión institucional refiere a las normas formales contenidas en la Constitución de la República que delimitan cuáles son los órganos de representación del Estado en el exterior y, a su vez, cuáles son las instituciones que poseen autonomía para tomar decisiones en tal sentido<sup>(6)</sup>.

En lo que respecta a la dimensión estructural, es ilustrativo el planteo propuesto por Roberto Russell, en su análisis sobre el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Allí, la estructura está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que, en un tiempo determinado, tienen la capacidad de comprometer los recursos del Estado y de evitar que las decisiones adoptadas puedan ser fácilmente revertidas. Esta distinción analítica vincula el espacio político, definido esencialmente por las normas institucionales, con los actores que en un tiempo determinado tienen capacidad de tomar decisiones desde esa estructura gubernativa. (Russell 1990: 255-256)

Respecto a la dimensión procesal, Russell también plantea que el proceso de toma de decisiones implica la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, que procuran ejercer influencia sobre la política exterior. Otro aspecto importante a tener en cuenta es el número de actores que participan y el grado de cohesión que el sistema político le provee a la política exterior. En palabras de Russell, el número de actores gubernamentales que participa en la decisión es un indicador que dará cuenta del grado de centralización / descentralización de la política exterior, al tiempo que coherencia, cohesión y acuerdo en el sistema político darán cuenta del grado de unidad / fragmentación de la misma. (Russell 1990: 256) A diferencia de las dimensiones precedentes –institucional y estructural– que dan cuenta de factores estáticos o, mejor dicho, de factores que no son fácilmente modificables, la dimensión procesal manifiesta el componente dinámico del sistema político: interrelaciones e influencias que se desarrollan entre los distintos actores en el escenario político, en un tiempo determinado.

Es preciso señalar que el rasgo distintivo de una decisión de naturaleza política es que sea adoptada por los actores que, en un momento determinado, poseen legitimidad jurídica para tomar decisiones desde la estructura de autoridad, independientemente de los actores que procuren influir en la decisión de política exterior. (Russell 1990:

---

(5) La determinación de estas tres dimensiones es una propuesta de Hernán Olmedo González. Roberto Russell en su trabajo “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina” distingue sólo dos dimensiones: la estructura y el proceso decisorio.

(6) En la Constitución nacional ver artículos 159; 168 numerales 10, 12, 15, 16 y 20; 85. numeral 7; 118 y 121; 147 y 148.

256)<sup>(7)</sup> En la fusión de las dimensiones institucional y estructural radica la decisión final, válida y jurídica del gobierno en materia de política exterior. En este sentido, es posible sostener que el espacio de autoridad está determinado por la ingeniería institucional existente; lo estructural por los actores del sistema político que en un momento determinado tienen legitimidad para tomar las decisiones de política exterior; lo procesal por las intervenciones generadas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales con el fin de influir en las decisiones adoptadas por el cuerpo gubernativo.

### *El Sistema Internacional*

Por Sistema Internacional se entiende al “conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas”. (Barbé 1995: 115)<sup>(8)</sup>.

Los actores son todas aquellas unidades autónomas que tienen la capacidad de movilizar recursos y ejercer influencia sobre otros actores en el Sistema Internacional. (Barbé 1995: 117) Entre ellos es posible encontrar: Estados nacionales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, comunidades beligerantes, movimientos de liberación nacional, entre otros. La estructura del Sistema Internacional, es entendida como la configuración de poder que emerge de las relaciones entre los actores o, más precisamente, la configuración de poder generada por los Estados con mayores capacidades en el Sistema Internacional.<sup>(9)</sup> En función de un criterio numérico, el Sistema Internacional puede presentar tres tipos de estructura diferentes: unipolar, bipolar o multipolar.<sup>(10)</sup> El proceso, como tercer componente relevante del Sistema Internacional, es entendido como las redes de interacción que se originan entre los diversos actores del sistema. (Barbé 1995: 204-206) De manera coherente a la definición propuesta, la dimensión institucional del Sistema Internacional también se encuentra presente a través del desarrollo normativo, es decir mediante el Derecho Internacional Público, que reconoce un sistema jurídico de coordinación – sin un poder central dominante – coexistencia y cooperación.<sup>(11)</sup>

(7) Para este documento de trabajo, la legitimidad legal es entendida en los términos planteados por Max Weber, en su texto *La Ciencia como Profesión. La Política como Profesión* (2007) sobre las formas de legitimidad política.

(8) La definición está basada en la distinción entre estructura y proceso planteada por Morton A. Kaplan en *System and Process in International Politics*. (1957)

(9) Para una aproximación estructuralista-sistémica, ver Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional*. (1979)

(10) La estructura unipolar se origina cuando una potencia controla todas las fuentes de poder del Sistema. La estructura bipolar está determinada por el equilibrio de poder entre dos actores predominantes que presentan capacidades de influencia equivalentes. La estructura multipolar se caracteriza por el equilibrio de más de dos potencias en el control de las fuentes de poder. Ver Barbé 1995: 200-206.

(11) Por Derecho Internacional Público, se adhiere a la definición del jurista uruguayo Heber Arbué Vignali quien lo fija como: “conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan y coordinan coherentemente; que regulan las relaciones externas de los sujetos de Derecho Internacional, especialmente los Estados y

Para concluir, es posible sostener que en la política exterior de cualquier Estado influyen componentes propios del sistema político nacional y del Sistema Internacional. Sin embargo, no es difícil deducir que para un país pequeño, ubicado en la periferia como Uruguay, el sistema político se revela como un cuasi administrador de lo que acontece en el Sistema Internacional. La diferencia sustancial de ambas variables radica en que mientras el sistema político presenta una estructura de autoridad jerárquica y centralizada, en el Sistema Internacional el poder se encuentra descentralizado, sin un gobierno del mundo con el monopolio del uso de la fuerza.

## II. LA POLÍTICA EXTERIOR EN LAS PROPUESTAS PREELECTORALES

Este apartado recoge reseñas y análisis sobre las propuestas preelectorales de los partidos políticos que gobernaron el Uruguay en el siglo XXI, en lo referente a la inserción internacional del país. La importancia de su estudio radica en la necesidad de incluir documentos de los partidos políticos que accedieron a la administración del país. Las propuestas para el período de gobierno 2000-2005 deben leerse desde dos plataformas: la primera diseñada por el Partido Colorado para la elección nacional y, la segunda, producto del acuerdo entre los partidos tradicionales que plasmara el apoyo del Partido Nacional a Jorge Batlle en la segunda vuelta de noviembre de 1999, sentando las bases para un gobierno de coalición. El análisis de las propuestas programáticas se estructura sobre la base de cuatro variables comprensivas de la política exterior: ideas básicas y principios rectores de la política exterior; inserción en el Sistema Internacional y política de comercio exterior; MERCOSUR e integración regional; rol institucional de la política exterior.

### II.1. *Partido Colorado 1999*<sup>(12)</sup>

La propuesta programática del Partido Colorado, titulada *Por el Uruguay y su Gente*, se presenta dividida en trece grandes temas<sup>(13)</sup> y dedica especialmente el 13° a la “Política Exterior” de un futuro gobierno.

---

las organizaciones internacionales que estos crean; cuando actúan en el marco de una sociedad o comunidad internacional que también alcanza a otros seres y entes cuando su situación puede gravitar en las relaciones de aquellos; con el propósito de crear un ideal de justicia compartido por todos sus sujetos dentro de un marco de seguridad y certeza que efectivamente permita realizarlo.” Véase Arbuet Vignali (1993): “*Relaciones Internacionales y sus Reglas*” en *Derecho Internacional Público. Tomo I* p. 67.

(12) Citas textuales de: *Por el Uruguay y su Gente. Programa y Principios del Partido Colorado*.

(13) La Propuesta Económica; El Caso Especial del MERCOSUR; Sector Agropecuario; Pesca; Minería; Sector Industrial; Turismo; Área Energética; El Estado; Consolidar el Bienestar; Ciencia y Tecnología; Medio Ambiente; Política Exterior.



*Ideas Básicas y Principios Rectores de la Política Exterior*

En el apartado “Política Exterior”, la idea central, que se verá reflejada en el resto de la plataforma, insta a “armonizar la política exterior con la propuesta económica”. En este sentido, se considera importante ajustar la política exterior a los siguientes lineamientos: reafirmación de una política exterior de Estado; renovación del indeclinable compromiso de observancia y respeto del Derecho Internacional; defensa de los derechos humanos y del sistema democrático; defensa de un Sistema Internacional de paz y seguridad, garantizado por los tratados internacionales, en particular por las Cartas de la ONU y de la OEA, con participación en el actual proceso de reforma de la Carta de Naciones Unidas; asunción de los procesos de integración económica, en especial el MERCOSUR, ajustando su funcionamiento a las nuevas necesidades derivadas de la economía.

*Inserción en el Sistema Internacional y Política de Comercio Exterior*

En “La Propuesta Económica”, que el apartado sobre “Política Exterior” insta a integrar, se afirma, en primer lugar, que a Uruguay, como economía pequeña en un mundo globalizado, no le queda otra opción que la apertura al exterior, dentro de “un concepto de regionalismo abierto”. Desde estas condiciones, se levanta el compromiso de defensa al trabajo nacional a través de una mejora persistente de la competitividad de la producción y la apertura de mercados. En relación con “Las negociaciones comerciales, financieras y económicas externas”, se adelanta el mantenimiento de la apertura comercial y financiera “apoyada en la integración regional y en la negociación de acuerdos comerciales bilaterales, acuerdos de inversión y proyectos de joint-venture”. También se asegura que el país buscará una armonización de los procesos de integración regional, hemisférica y mundial, y utilizará todos los mecanismos legales y administrativos para proporcionar el acceso de productos uruguayos a todos los mercados.

En los temas “El mantenimiento de la estabilidad” y “La mejora de la competitividad”, se propone mantener y/o profundizar la devolución de impuestos y la prefinanciación de exportaciones. Asimismo, se expresa el compromiso de mantener la política cambiaria flexible; el manejo realista de los precios administrados por el gobierno; un marco institucional que habilite acuerdos entre empresas y trabajadores. Lateralmente, se consideran instrumentos para mejorar esa competitividad: la profundización de la tendencia reciente de las tarifas públicas a la baja, ya que las empresas públicas deberán prepararse para afrontar la derogación de monopolios por el MERCOSUR, y la continuación de la Reforma del Estado, con reducción del gasto y reestructuración de funciones.

En la sección destinada al “Sector Agropecuario”, se pone énfasis en que el mercado de los commodities continúa con su tendencia histórica de caída de precios. Como solución, se propone la transformación en una industria de creación de valor para el consumidor. Asimismo, se insiste con la penetración y el desarrollo de nuevos mercados, atendiendo la calidad y la seguridad alimentaria requerida por los consumidores más exigentes. Para esto es necesario la, tantas veces mencionada, profesionalización de los funcionarios que actúan en las relaciones exteriores y la cooperación con el sector privado.

Para el ponderado “Sector Industrial” se receta: facilitar alianzas de complementación con empresas regionales y extrarregionales; favorecer el acceso a inversiones en mejoras ambientales; colaborar en la promoción y fomento de la especialización y diferenciación productiva de mercados.

Asimismo, en el “Área Energética”, se instala el compromiso de garantizar a los sectores productivos el acceso a dichas fuentes. En la misma dirección, se propone: consolidar y avanzar en el proceso de integración energética regional y se priorizan obras de infraestructura que viabilicen el intercambio de productos y servicios energéticos.

En relación con la “Pesca”, se afirma que el Uruguay deberá apoyar, decididamente, “la postura de los países ribereños sobre la jurisdicción ampliada del mar adyacente, mas allá de las 200 millas de la Zona Económica Exclusiva (ZEE)”. También se propugna la continuación de la política de estímulo a buques de bandera nacional para pesquerías novedosas, en las áreas administradas por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos de la Antártida. En cuanto al sector “Minería”, el documento proclama la profundización de la coordinación regional a través del Subgrupo de Trabajo N° 2 Minería del MERCOSUR. El “Turismo” también ingresa al área de las relaciones externas del Uruguay a través de la llamada complementación regional.

Tampoco las áreas estrictamente sociales quedan divorciadas de las relaciones externas. Así, en el apartado sobre “Consolidar el Bienestar”, se propone: continuar el protagonismo nacional en el combate a la droga, siempre en el marco de la cooperación internacional, y crear un Observatorio de Políticas Culturales en la región. En materia de “Ciencia y Tecnología”, a partir de “antecedentes de empresas exitosas” y de “la disponibilidad en el país de recursos humanos especializados”, se propone la creación de empresas exportadoras de tecnología y servicios. También se considera conveniente la instalación en el país de empresas tecnológicas de primer nivel internacional.

### *MERCOSUR e Integración Regional*

En “La Propuesta Económica” al referirse a “Las negociaciones comerciales, financieras y económicas externas”, se adelanta que, dentro del MERCOSUR, la política será aprovechar ventajas de especialización productiva con la estabilidad de

acuerdos alcanzados, y el apoyo a mecanismos de consulta y coordinación de políticas macroeconómicas, para evitar choques provocados por la inestabilidad de los socios. Asimismo, se procurará incorporar al proceso a otros países de América del Sur, a los que Brasil ya les abrió su mercado.

Instrumentalmente la propuesta proclama: convergencia del AEC en función de una conducta más adecuada en materia de importaciones de alimentos subsidiados por parte de Brasil –Uruguay sólo aumentará el AEC en la medida que se encuentre asegurado el funcionamiento de, al menos, una zona de libre comercio–; fortalecimiento de las instituciones comunes para no seguir sujetos a la voluntad de los presidentes.

Ya dentro del apartado “El Caso Especial del MERCOSUR”, el proyecto es catalogado como “beneficioso” y “vital” para el país, siempre que este quede posicionado como “Centro Regional”, como “punto de entrada al MERCOSUR”, en relación a actividades en: producción; comercio; servicios financieros y de información; transporte; actividades de armado; servicios de tecnología; servicios de educación y capacitación<sup>(14)</sup>.

La integración regional, más allá del MERCOSUR, también debe buscarse en “La Propuesta Económica”, en referencia a “Las negociaciones comerciales, financieras y económicas externas”. Se afirma el impulso, en el hemisferio, a los acuerdos que posibilita el MERCOSUR, con países integrantes de la CAN y del NAFTA. Asimismo, se propone el avance en las negociaciones del ALCA. En igual dirección, se pondrá el esfuerzo en las negociaciones para reducir la competencia desleal de los subsidios agrícolas.

### *Aspectos Institucionales de la Política Exterior*

El concepto central sobre el rol del Servicio Exterior nacional está en el apartado sobre “Política Exterior” donde se insta a “Revalorizar el papel de la representación económica y comercial, dentro de la concepción actual de las relaciones internacionales, privilegiando la atención de aquellos países que mantengan con el Uruguay vínculos comerciales significativos”. Sin embargo, esta visión económica es matizada al expresarse que no se puede “dejar de prestar la debida atención a las relaciones diplomáticas con aquellos países a los que el Uruguay está unido por tradicionales vínculos de naturaleza histórica, política, cultural y de amistad y de cooperación, entre otros”.

---

(14) Como propuestas puntuales se remarcán: ampliación de los puertos de Montevideo y Nueva Palmira; creación de un puerto en el ex Frigorífico Nacional (Montevideo), y mejoramiento de los puertos del Río Uruguay –Paysandú, Bopicuá, Fray Bentos y Laureles–, del puerto de La Paloma y las vías navegables. Se propugna, además, una política de cielos abiertos y la construcción del puente Colonia-Buenos Aires y el eje vial conexas. Se apunta, asimismo, a conexiones ferroviarias con Argentina y Brasil; a otras conexiones terrestres internacionales; a los puentes sobre el Río Uruguay y el Río de la Plata; al nuevo aeropuerto; a terminales multimodales de carga; a polígonos industriales, y a las zonas francas.

Adicionalmente, se resalta el valor de la diplomacia multilateral como forma de aceitar las relaciones bilaterales con países claves. En el terreno estrictamente instrumental, se propone avanzar en la modernización, tecnificación y profesionalización de la Cancillería, procurándose la especialización en las áreas política, económica y de la cooperación internacional.

## II.2. *Acuerdo Partido Colorado-Partido Nacional 1999*<sup>(15)</sup>

Este acuerdo es materializado el 9 de noviembre de 1999, tomando estado público en la prensa nacional. Consta de 12 puntos, cada uno de ellos estructurado de acuerdo con varios ítems<sup>(16)</sup>.

En relación con las **Ideas Básicas y Principios Rectores de la Política Exterior**, cabe destacar que en el punto 10 sobre “Defensa Nacional”, se estampa el compromiso de incentivar la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU; el tema no sólo hace a una apuesta nacional por la paz y seguridad, sino a abonar la tradición uruguaya de apoyo a las acciones multilaterales.

En cuanto al tema central de **Inserción en el Sistema Internacional y Política de Comercio Exterior**, en el punto 1 sobre “Medidas de Carácter Social” se pone énfasis en el tema “Empleo”, en la “Defensa del trabajo nacional, aumentando sensiblemente las exportaciones, ampliando mercados, defendiendo el precio de nuestros productos afectado por subsidios y trabas”. Como primer paso para esta batalla, se propone convocar al diálogo social, a partir de diciembre, entre empresarios y trabajadores. En el punto 2, sobre “Crecimiento Económico”, se estampa el compromiso de ampliar el régimen de devolución de impuestos a las exportaciones y de desarrollar una “Política activa en la radicación de nuevas inversiones y la ampliación de las existentes en los diferentes sectores productivos aplicando, entre otros instrumentos, la reciente Ley de Fomento de la Inversión”. Lateralmente, en el punto 8 sobre “Transporte”, se propone: modificación de la ley de abanderamiento de buques y cabotaje; incorporación del Río Uruguay al Tratado de la Hidrovía; promoción de la navegabilidad del Río Uruguay, incluyendo los dragados, así como una mayor autonomía de gestión de los puertos de Fray Bentos, Paysandú y Salto. Por último, en relación a la OMC, el punto 3, sobre “Comercio”, enfatiza la necesidad de “utilizar todos los sistemas habilitados para la defensa de nuestra producción” y, en forma esquemática, se agrega que en la llamada Ronda del Milenio, la negociación agrícola resulta un hito indispensable.

(15) Citas textuales de: “Compromiso de Gobierno. Texto del Documento Presentado por el Partido Nacional y Aceptado por el Dr. Jorge Batlle”.

(16) Medidas de Carácter Social; Crecimiento Económico; Comercio; Reducción del Gasto; Administración Pública; Poder Judicial; Seguridad Pública; Transporte; Descentralización; Desarrollo del Interior; Defensa Nacional; Educación; Salud.

Con relación a la apuesta **MERCOSUR e Integración Regional**, el punto 3 sobre “Comercio”, estampa propuestas concretas como: fortalecer las instituciones de dirección política y mecanismos de solución de controversias; consolidar y cumplir con las ventajas comerciales antes de seguir avanzando; concretar la coordinación de políticas macroeconómicas y monetarias; fortalecer la capacidad negociadora en marcos como el ALCA, la Unión Europea y demás relacionamientos bilaterales o regionales.

Finalmente, en cuanto a los **Aspectos Institucionales de la Política Exterior**, en el punto sobre “Comercio”, en un apartado sobre “Comercio Exterior”, se insta a potenciar al Ministerio de Relaciones Exteriores “como agente vendedor y de promoción del país, sin incremento presupuestal (y) con la participación del sector privado en las negociaciones”.

### II.3. Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría 2004<sup>(17)</sup>

El Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría (EP-FA-NM) presentó a la ciudadanía, el día 12 de octubre de 2004, a modo de programa de gobierno, una “Recopilación de las propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo ‘la transición responsable’”. La formulación hace referencia a seis exposiciones del candidato presidencial<sup>(18)</sup>. Las propuestas sobre política exterior están, básicamente, contenidas en el apartado “Uruguay Integrado”. Cuando se reseñen otras consideraciones, se indicará el apartado de donde fueron extraídas.

#### *Ideas Básicas y Principios Rectores de la Política Exterior*

La inserción internacional debe responder a “una política exterior independiente, de Estado y basada en grandes valores y principios”. Independiente, al ser elaborada y aplicada sin injerencias; de Estado al ser producto de amplios consensos políticos y sociales, y basada en los valores y principios enumerados. Paso seguido, se enumeran esos grandes valores y principios: 1. el decidido compromiso con la paz, la soberanía, la democracia y la solidaridad; 2. el firme rechazo a todo tipo de terrorismo, violencia y discriminación; 3. el inalienable derecho de los países a tener fronteras

(17) Citas textuales de: *El Gobierno del Cambio. Dr. Tabaré Vázquez. La Transición Responsable.*

(18) Uruguay Productivo. Un Proyecto Nacional de Desarrollo y de Cambio; Uruguay Social. Emergencia y Políticas Estructurales; Uruguay Innovador. Innovar es Organizar ese Eje Llamado Trabajo que Atraviesa las Distintas Dimensiones de Nuestro Proyecto de País; Uruguay Democrático. Transparencia y Participación Ciudadana; Uruguay Integrado. En el MERCOSUR y en el Mundo. Presentado el lunes 4 de octubre de 2004; Uruguay Cultural. Por el Arraigo y la Identidad en el Cambio.

estables y seguras, y a ejercer en forma libérrima su soberanía y determinación; 4. el respeto al Derecho Internacional como mejor forma de garantizar la convivencia pacífica y el respeto a los derechos soberanos de los pueblos; 5. el no alineamiento respecto a alianzas políticas y militares hegemónicas por grandes potencias, apoyando iniciativas para fortalecer la paz y el establecimiento de un orden mundial más justo y equitativo; 6. la no intervención en los asuntos internos de otros países como expresión de máximo respeto a la soberanía de cada pueblo; 7. la reafirmación del multilateralismo como forma de fortalecer el Derecho Internacional, jerarquizando el papel de Naciones Unidas a partir de las reformas necesarias para que sus decisiones sean más democráticas y eficaces; 8. el reconocimiento a la indivisibilidad de todos los derechos humanos, políticos, sociales, económicos, civiles o culturales, incluidos los de titularidad colectiva como los derechos al desarrollo y al medio ambiente sano.

Fuera de la enumeración, y aventando temores, se asegura el cumplimiento de las obligaciones internacionales y una relación de mutuo respeto con los organismos financieros internacionales, “que tenga en cuenta las necesidades y el derecho al desarrollo de la sociedad uruguaya en su conjunto”. Dicho compromiso ya había sido estampado en “Uruguay Productivo”, basado en “una razón de elemental continuidad institucional”.

Desarrollando las ideas sobre profundización del MERCOSUR, el documento hace una apelación histórica a “lo que nuestro padre Artigas llamaba ‘el sistema americano’”. Como remate, se asegura que la política exterior “progresista se nutrirá de las mejores tradiciones que hicieron del Uruguay, en el pasado, un país respetado”, no por sus ejércitos, ni por el poder de sus empresas, sino por su actitud de vanguardia y coherencia con la afirmación de principios éticos, de derecho y de justicia en las relaciones entre Estados.

Cabe destacar, el desarrollo detallado que el EP-FA-NM dedica sobre defensa y promoción internacional de los derechos humanos. Se propone: apostar a la preeminencia de la Agenda del Desarrollo sobre la Agenda de Seguridad a nivel de Naciones Unidas, sin desconocer la importancia de la lucha antiterrorista, agregando que la Agenda de Seguridad no ha de ser excusa para restringir derechos individuales y afirmando la total vigencia de la Corte Penal Internacional; participar en la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza respaldada por Naciones Unidas; reafirmar la defensa, desarrollo y promoción de los derechos de los trabajadores y los sistemas de promoción social, en el seno de la OIT; proteger el medio ambiente para asegurar el desarrollo sostenible; mantener tratados y convenciones internacionales con avances en equidad de género, y específicamente la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

Finalmente, se alienta a las políticas de diáspora sin un desarrollo de la propuesta, a pesar de que, en la campaña electoral, el punto de la integración de los nacionales residentes en el exterior fue un tema recurrente, incluyendo su derecho al voto desde el exterior.

*Inserción en el Sistema Internacional y Política de Comercio Exterior*

El EP-FA-NM, a partir de describir el Sistema Internacional como integrado por una potencia hegemónica, y bloques económicos y políticos en interacción, reivindica al espacio MERCOSUR como plataforma de negociación, sin que implique contradicción con una política activa de inserción internacional. Esta filosofía es representada en la frase: “No queremos seguir solos ni como país ni como MERCOSUR”. Es interesante acotar que este programa de gobierno es el único que, en 2004, mencionaba expresamente a Paraguay. El ámbito posterior de inserción lo constituyen los países latinoamericanos sin excepción –aludiendo específicamente a Cuba–, aunque se propone privilegiar las relaciones con Bolivia y Chile como Estados asociados al MERCOSUR. Finalmente, siempre desde esa plataforma subregional, se mencionan las negociaciones en el ALCA, con la Unión Europea, India, China, otros procesos de integración y áreas de libre comercio, y en ámbitos multilaterales de la naturaleza de la OMC.

La opción MERCOSUR es fundamentada en realidades políticas, económicas, sociales y culturales. Acusa a la coalición de gobierno de haberla descuidado con declaraciones e intentos de inserción unilateral e irresponsable, y de una relación privilegiada con Estados Unidos, acotando que el reciente y bilateral Acuerdo de Inversiones fue fruto de una decisión “llamativamente precipitada”, en un proceso inconsulto para con la fuerza política.

Desde allí, los instrumentos para la inserción lo constituyen la OEA, como ámbito de reafirmación de la democracia en la región, y las Cumbres Iberoamericanas. Estas últimas, como nexo con el resto de Europa. También se menciona el espacio sur-sur por las enormes posibilidades que ofrecen los continentes africano y asiático en cooperación técnica y económica-comercial. Cabe agregar una simple mención, en el “Uruguay Innovador”, sobre convertir al país en un verdadero polo tecnológico del MERCOSUR.

El programa traza como principal objetivo para el comercio exterior nacional, el acceso a los mercados, en particular agrícolas, y, concatenadamente, tanto la eliminación de subsidios a la exportación como la reducción de apoyos domésticos de países desarrollados. Se agrega que no se encuentra una explicación para el abandono del Grupo de los 20, donde Uruguay aunaba esfuerzos con el resto de los países del MERCOSUR.

En el apartado “Uruguay Innovador”, se plantean los instrumentos para llevar a adelante “una estrategia / país de desarrollo sostenible”. Se propone incorporar valor a la producción nacional exportable y crear nuevos productos con valor agregado medio y alto. Es así que adelanta el énfasis en integración productiva, social y cultural fundada en complejos productivos integrados y cadenas de valor agregado que, articuladas en el MERCOSUR, apunten a una fuerte competitividad internacional. Asimismo, se desarrolla una propuesta netamente operativa: fortalecer la política

de certificaciones, apostando al Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT). Finalmente, cabe agregar que en “Uruguay Productivo” se planteó disminuir “las elevadas tarifas de servicios públicos” para reducir el costo país.

### *MERCOSUR e Integración Regional*

Desde una crítica a los anteriores gobiernos por haber entrado al proceso “tarde y mal” y por confundir acuerdos comerciales con integración, el MERCOSUR es proclamado como acuerdo sustancialmente político. En primer término la propuesta hace referencia a la rápida incorporación de normas comunes en legislaciones nacionales. En segundo término incluye: la potenciación de la Secretaría, el Tribunal Arbitral Permanente, la Comisión de Comercio y el Foro Consultivo Económico-Social. Los puntos más altos en profundización institucional lo constituyen la transformación de la Red de Mercociudades en un Foro de Ciudades del MERCOSUR, y la constitución de un parlamento regional.

Reconociendo que la agenda del MERCOSUR no se agota en lo institucional, se proponen instrumentos para ahondar la integración: complementación productiva facilitada por Foros de Competitividad; instrumentos financieros comunes; complementación física y de comunicaciones; integración energética; ejecución de planes de desarrollo conjunto; complementación científica y tecnológica; complementariedad cultural; complementación en derechos laborales y de seguridad social; articulación en materia de trabajo, calificación, impulso tecnológico y nuevo perfil presupuestal de las Fuerzas Armadas.

### *Aspectos Institucionales de la Política Exterior*

El EP-FA-NM afirma que para cumplir todos los objetivos planteados y, más que eso, para “construir nación” se hace “necesario recalificar ese instrumento llamado Ministerio de Relaciones Exteriores”, a pesar de reconocer el valor de experiencias y recursos humanos. El término instrumento es elegido y destacado para descartar ideas de un ministerio “palaciego” y “encerrado en sí mismo, cautivo de oropeles decimonónicos (por no decir dieciochescos...), alejado de la realidad, de los objetivos y de las posibilidades del país”. Por tanto, el Servicio Exterior deberá adaptarse, como cualquier otra área de gestión estatal, a los objetivos y posibilidades nacionales.



### III. EL PRIMER GOBIERNO DEL SIGLO XXI

#### III.1. *Contextos y respuestas*

El gobierno encabezado por Jorge Batlle es el primero que se elige y asume en vigencia de la reforma constitucional del año 1997. Batlle llega al gobierno por el voto del 52,5 % de los ciudadanos, en el balotaje del 28 de noviembre de 1999, en el que enfrentó a Tabaré Vázquez. Sin embargo, a priori, la debilidad de su gobierno queda manifiesta a partir de los respaldos parlamentarios que obtuvo su Partido Colorado en la primera vuelta electoral, el 31 de octubre. En aquella oportunidad, el Encuentro Progresista - Frente Amplio se situó con un 39,6% de los votos, lo que le significó 12 senadores y 40 diputados; el Partido Colorado 31,9% con 10 senadores (sin incluir al vicepresidente de la República, con voz y voto en esa Cámara, como su presidente y presidente de la Asamblea General) y 33 diputados; el Partido Nacional 21,7% con 7 y 22; y el Nuevo Espacio 4,4%, con un senador y 4 diputados, respectivamente. Cabe acotar que dentro del Partido Colorado, la Lista 15 con sus aliados, liderada por Batlle, obtuvo un 52% de los votos y el Foro Batllista con los suyos, liderado por el presidente saliente Julio María Sanguinetti, un 48 %.

Una vez conocido el resultado de octubre, el presidente del Directorio del Partido Nacional Luis Alberto Lacalle negocia el apoyo de esa colectividad al candidato colorado, presentando el documento programático que fuera analizado en II.2. La aceptación de Jorge Batlle del “Compromiso de Gobierno” marca el inicio de una coalición de gobierno que incluyó la integración de dirigentes del Partido Nacional al Consejo de Ministros, en las carteras de Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Deporte y Juventud e Industria, Energía y Minería. El Ministerio de Relaciones Exteriores continuó conducido por Didier Operti, integrante del Foro Batllista y canciller desde 1998 en la presidencia de Sanguinetti.

A pesar de la continuidad de Operti, el proceso de su designación fue muestra de una política exterior “expresamente funcional a la estrategia de desarrollo del país”. (Ferro Clérico 2006: 125) En efecto, el primer ofrecimiento para ocupar la titularidad del Ministerio de Relaciones Exteriores recayó en el saliente ministro de Economía y Finanzas, Luis Mosca. En esa dirección, en la subsecretaría fue designado el diplomático de carrera Guillermo Valles, entonces embajador ante la Unión Europea y Director de Asuntos Económicos Internacionales de la Cancillería en el gobierno de Lacalle. Finalmente, cabe recordar expresiones de Jorge Batlle al nombrar embajador en Estados Unidos al ex vicepresidente de la República Hugo Fernández Faingold, instruyéndolo sobre una fuerte presencia comercial del país y una política agresiva de intercambios con el NAFTA, de concreción del ALCA y de pedidos de asistencia al BID.

En noviembre de 2002, el Partido Nacional se retira de la coalición de gobierno. En ese año, mientras el país sufría una crisis económica y financiera sin precedentes,

el gobierno de Jorge Batlle no lograba hacer transitar al país por un sendero definido en el esquema MERCOSUR, seguía con su apuesta a una relación privilegiada con Estados Unidos y rompía relaciones diplomáticas con Cuba, entre otras medidas polémicas. El nacionalismo renegaba de muchas decisiones, más por una cuestión de forma, la ausencia de instancias de consulta en la coalición, que por una cuestión de fondo. (Fernández Luzuriaga 2003).

No obstante, la validez de todas estas definiciones sobre la respuesta del sistema político a la inserción internacional del Uruguay, en el período, los acontecimientos del Sistema Internacional obligarán a respuestas y posicionamientos en materia de relaciones exteriores. En efecto, los atentados terroristas de Al Qaeda a Estados Unidos en setiembre de 2001 y la posterior invasión unilateral de esa potencia a Irak en marzo de 2003, alegando legítima defensa preventiva, “causaron una redefinición de las relaciones internacionales, proveyendo un conjunto de datos nuevos para diseñar la inserción de todos los Estados Nación del mundo”. (Ferro Clérico 2006: 125)

A su vez, la región tampoco dará tregua a las estrategias y acciones del país en materia de inserción. La devaluación del real en Brasil, en enero de 1999, y la devaluación y crisis económica y financiera en Argentina, a partir del segundo semestre de 2001, no sólo repercutieron en la economía uruguaya, sino en la propia apuesta nacional al MERCOSUR. Como se verá, la respuesta del gobierno de Jorge Batlle será la diversificación de exportaciones y las negociaciones con Estados Unidos, país que llegó a ser el primer importador de productos uruguayos, desplazando de ese lugar al histórico cliente, Brasil.

Desde esta apuesta de inserción, se comenzará a acusar al gobierno uruguayo de alineamiento con Estados Unidos. Fuera del tema comercial –incluso financiero con el préstamo puente que Estados Unidos concediera en la peor instancia de la crisis en el año 2002–, hay dos situaciones extremas: la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba como corolario de un incidente que se iniciara con el pedido de Uruguay para que Cuba aceptara la presencia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, y la declaración del gobierno uruguayo no condenando la agresión de Estados Unidos y sus aliados a Irak.

La ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, “más allá de cualquier interpretación que no puede estar exenta de elementos políticos e ideológicos, marca una excepción a una tradición en la política exterior nacional, conocida como universalista, término que quiere significar la voluntad de mantener relaciones con la mayor cantidad de Estados de la comunidad internacional, cualquiera sea la forma o régimen de gobierno que estos adopten, y de ser parte de los principales Organismos Internacionales<sup>(19)</sup>. El incidente también resulta inusual en la historia de la política exterior

---

(19) No debe confundirse con lo que el intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa denominó corriente universalista de la política exterior uruguaya. Real de Azúa consideró a esta corriente como representante de “lo colorado” y “lo batllista”, articuladora de la mayoría de las políticas seguidas por el país en el plano externo, propiciando un universalismo principista e históricamente enfrentada a la corriente “resistente” o “blanca”.

nacional, al ser ilustrado por entredichos y agresiones... Su originalidad se refuerza, más que nada, por el estilo del Presidente de la República en el procesamiento de las respuestas, en nombre del país que representa.” (Fernández Luzuriaga 2003: 43)

La postura del gobierno con relación a la crisis del Golfo Pérsico, se materializa en una declaración emitida por la Cancillería, el 20 de marzo de 2003, cuando ya habían comenzado los ataques sobre Irak. La misma no condena el uso de la fuerza unilateral por parte de la coalición liderada por Estados Unidos; no condena que la intervención militar haya sido desautorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y ni siquiera menciona a Estados Unidos como interviniente en el conflicto. Por otra parte, no recoge dos declaraciones de las Cámaras de Senadores y Representantes, respectivamente, que habían logrado amplias mayorías. Las mismas reafirmaban la vigencia del principio de solución de controversias y la legitimidad del Consejo de Seguridad para utilizar la fuerza. A la vez, reivindicaban la lucha para erradicar formas de tiranía, injusticia social, violencia terrorista y proliferación de armas de destrucción masiva. (Fernández Luzuriaga junio 2003)

Es claro que ambas decisiones encuadran con una visión sobre la inserción internacional del país que no recaba consensos en el sistema político nacional, ni en los demás Estados del MERCOSUR y privilegia las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

Finalmente, se destaca en el período la reacción del gobierno uruguayo al golpe de Estado que sufre el presidente venezolano Hugo Chávez, en abril de 2002. En un comienzo no se emite comunicado alguno, a la espera de los informes de la OEA. “Esta actitud, lejos de constituir un gesto de cautela, está acompañada de declaraciones públicas de Batlle criticando al gobierno de Chávez”. La adhesión a la re-institucionalización surge luego de conocidos los pronunciamientos de la OEA, que aluden a la Carta Democrática Interamericana. Sin embargo, la Cámara de Senadores aprueba por unanimidad una condena al golpe de Estado. (Hernández Nilson 2009: 14)

### III.2. *Los ejes centrales de inserción*

Las estrategias y acciones concretas sobre la inserción internacional del país en la administración de Jorge Batlle pueden agruparse en tres ejes centrales: las oscilaciones en la posición nacional dentro del MERCOSUR; la clara intención de lograr entendimientos comerciales con Estados Unidos; y el histórico reclamo de apertura de mercados a la Unión Europea. Un cuarto eje corresponde a los esfuerzos por la diversificación de mercados, que si bien es un lineamiento central de política exterior de la propuesta del Partido Colorado, se revela como una necesidad básica habida cuenta de la crisis en la región. Asimismo, y sobre todo en 2002 con la crisis financiera que soportara Uruguay, se desprende un quinto eje específico y coyuntural con el empeño por demostrar la sanidad de la economía doméstica ante los organismos internacionales de crédito.

Con relación a la diversificación de mercados, cabe destacar: el viaje presidencial a China; la reapertura del mercado ruso a las carnes uruguayas y la culminación de un proceso de pago de una deuda rusa de US\$ 20 millones; las significativas ventas de arroz y productos laneros a Irán. Sin embargo, la crisis interna también complicó esta tarea de diversificación, con restricciones en los presupuestos asignados al Servicio Exterior que supuso, entre otras consecuencias, los cierres de las embajadas en Bulgaria, Hungría, Corea y Malasia y del consulado en Hong Kong, según el canciller Opertti por desproporción entre lo invertido y lo obtenido en materia comercial<sup>(20)</sup>.

El seguimiento sobre la inserción internacional muestra, lateralmente, una estrategia de Jorge Batlle, desarrollada sobre todo en el año 2002, por cultivar y expandir una imagen de la economía nacional frente a los organismos financieros internacionales, particularmente el FMI. En este quinto eje específico y coyuntural, se presentó a la economía nacional como saneada, víctima de crisis y decisiones de Brasil y Argentina, y desplegada por un país históricamente dispuesto a cumplir las obligaciones asumidas. (Fernández Luzuriaga 2003)

### *Oscilaciones frente a un MERCOSUR en crisis*

El propio discurso de asunción de Jorge Batlle hace una ponderación clara del peso del MERCOSUR: valorando su avance en “pocos años”; proponiendo su ampliación; abogando por su apertura al mundo, y ordenado por una Secretaría Técnica y por soluciones arbitrales. Paso seguido, habla de incorporarlo a otras naciones de América para cumplir la “vocación de unidad heredada de nuestros grandes libertadores” con un mercado formidable desde Alaska hasta Ushuaia<sup>(21)</sup>.

En el segundo semestre del año 2001, a Uruguay le tocó ejercer la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR. No sólo dicho ejercicio culminó sin grandes avances para la agenda del bloque, sino que todo 2001 estuvo signado por decisiones unilaterales e inconsultas de Argentina y Brasil, en medio de una grave crisis económica que afectaba a la región. Es así que como balance de su Presidencia Pro-Témpore, Jorge Batlle sentenció tres conceptos básicos para el futuro del proceso de integración: mantener muy firme la acción conjunta; avanzar en la construcción institucional; profundizar la coordinación de políticas macroeconómicas. En el primer concepto básico, Uruguay plantea su intención de negociar acuerdos comerciales en forma individual y no bajo el formato 4+1, vigente desde junio del año 2000. Con relación al segundo concepto básico, la construcción institucional del bloque, el presidente uruguayo opinaba que la creación de la Secretaría Técnica aseguraría una función

(20) Reportaje, El País 5 de diciembre de 2002.

(21) “Texto de la Alocución de Jorge Batlle ante la Asamblea General del Poder Legislativo”. Documentos. Radio El Espectador. Montevideo. 3 de marzo de 2000 <http://www.espectador.com>, consultada en julio de 2000.

medular para el funcionamiento normal del MERCOSUR<sup>(22)</sup>. Por último, en el concepto básico de coordinación macroeconómica, Jorge Batlle consideró que el momento era crucial para dar “un nuevo impulso”, que calificó de fundamental para consolidar la evolución del bloque subregional<sup>(23)</sup>.

En marzo del año 2002, el presidente uruguayo alerta sobre el estancamiento comercial por el cual atravesaba el MERCOSUR, debido a la devaluación de Brasil de 1999 y las crisis institucional de Argentina de 2001. Afirma que el país no tiene otra posibilidad de crecer a no ser que ordene sus exportaciones fuera del bloque.<sup>(24)</sup>

Más allá de mantener relaciones “de todo tipo” con Argentina, Brasil y Paraguay, Batlle ha expresado en varias oportunidades que se debía imitar a Chile, país que exhibe negociaciones avanzadas con Estados Unidos y acuerdos con México y la Unión Europea. (18 de mayo de 2002, en el contexto de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea - América Latina y el Caribe de Madrid).<sup>(25)</sup> Respecto al MERCOSUR, lo define como unidad política, cultural e histórica, “que puede ser una formidable unidad económica” con reglas claras y respetadas por sus socios, e integrada al mundo. (Mediados de noviembre de 2002, al finalizar la XII Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno de América Latina, España y Portugal, en República Dominicana).<sup>(26)</sup>

Finalmente, el ministro de Relaciones Exteriores Didier Opertti, en este primer eje, si bien es coincidente con el presidente de la República en cuanto al posicionamiento del país en el MERCOSUR, insta a no confundir la crisis económica regional con el necesario avance institucional del bloque, considerando su componente político, por el que se mantiene en pie. Lo define como “una grifa que forma parte de una manera de encarar la negociación internacional”. Puntualmente, en relación con el Protocolo de Olivos, el canciller uruguayo explicó las bondades del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR y calificó a la Secretaría Técnica como “una vieja aspiración nuestra” que se podrá instrumentar en el corto plazo, luego de los avances de la reunión de Olivos<sup>(27)</sup>.

En las relaciones bilaterales de Uruguay con Brasil, en abril de 2002, se inicia un mecanismo para hacer realidad un antiguo objetivo de la Cancillería uruguayo:

---

(22) Los presidentes de los cuatro países del MERCOSUR, Bolivia, Chile y el presidente electo de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en calidad de invitado, avanzarían en esta meta, el 6 de diciembre de 2002 en la capital brasileña, en una cumbre marcada por la intención de un fortalecimiento institucional, bajo el incentivo de las posiciones del gobierno que asumiría en Brasilia.

(23) Búsqueda 22 de diciembre de 2001 y Tiempos del Mundo 22 de diciembre de 2001.

(24) En declaraciones a su llegada de un viaje a Nueva York, el presidente Batlle describió la situación de estancamiento comercial del bloque y califica como imposible una idea sugerida por el gobierno brasileño de acordar sobre una moneda común. Últimas Noticias 27 de marzo de 2002.

(25) El País 19 de mayo de 2002, El Observador 19 de mayo de 2002 y Últimas Noticias 20 de mayo de 2002.

(26) El País 17 de noviembre de 2002 y El País 18 de noviembre de 2002.

(27) Últimas Noticias 1° de marzo de 2002.

cimentar la integración en una plataforma de políticas de frontera<sup>(28)</sup>. En efecto, se lanzó la “Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo”, conformando grupos de trabajo en áreas como: salud; policial y judicial; educación, y medio ambiente. En materia directa de desarrollo, se convino solicitar asistencia técnica a organismos, como el BID, para obtener fondos no reembolsables destinados a estudios sobre diagnóstico de oportunidades en áreas como pecuaria, forestal, energética y del aprovechamiento de la Laguna Merín. Como símbolo de la importancia asignada al foro, se creó un portal único de fronteras en las páginas Webs de las cancillerías. A fines de agosto, en este contexto, los presidentes Jorge Batlle y el visitante Fernando Henrique Cardoso firmaron un acuerdo sobre “Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Naturales Fronterizos Uruguayos y Brasileños”.

### *Estados Unidos, el Socio a Privilegiar*

Desde instancias previas a su asunción, Jorge Batlle dejó claro, en reiteradas ocasiones, que priorizaría los acuerdos con Estados Unidos en su estrategia de inserción internacional, por sobre tendencias de la política exterior uruguaya más orientadas hacia la subregión y, eventualmente, a la Unión Europea o a países integrantes de esta. El acontecimiento paradigmático estuvo en la Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001. Allí, Batlle pidió el respaldo de los países americanos para que el mandatario estadounidense obtuviera el *fast track*, en tratamiento en el Congreso del país del norte. Esto motivó una invitación del presidente de Estados Unidos George W. Bush a Washington con una agenda que incluía la posibilidad de aumentar ciertos cupos de exportación, un acuerdo bilateral comercial y la marcha del ALCA. En noviembre de ese año, Batlle volvió a Washington para entrevistarse con el vicepresidente Dick Cheney, estableciendo la necesidad de negociar con bases más concretas.

En la reunión Batlle-Bush en Estados Unidos, en febrero de 2002, los presidentes de Brasil y Chile, Fernando Henrique Cardoso y Ricardo Lagos, respectivamente, se comunicaron con Batlle para conocer el avance de las negociaciones. A partir de esto, el presidente uruguayo expresó que “Brasil tiene las mismas necesidades... de buscar nuevos mercados (por eso) apunta a México y a China y me parece muy bien. Nosotros apuntamos a Estados Unidos”<sup>(29)</sup>.

Esta política de acercamiento marca un hito con la asistencia de US\$ 1500 millones que Estados Unidos brinda a Uruguay, en agosto de 2002, a manera de préstamo puente en la crisis financiera.

(28) Una investigación del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales muestra cómo, en sus primeros cien días de gestión, Ramos estableció un principio de trabajo: una buena política de integración comienza con buenas políticas de fronteras. Wilson Fernández Luzuriaga (1998): *Los Inicios de la Política Exterior en la Actual Administración*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 37.

(29) El Observador 12 de febrero de 2002 y El Observador 15 de febrero de 2002.

El 11 de abril de 2002, con la presencia de los embajadores estadounidense en el país, Martín Silverstein, y Hugo Fernández Faingold, el canciller interino, Guillermo Valles suscribió un acuerdo con la Representante Adjunta de Comercio para el Hemisferio Occidental, Regina Vargo. Allí, se establece la Comisión Conjunta Uruguay-Estados Unidos sobre Comercio e Inversión como foro específico para debates de políticas, encargada de fortalecer las relaciones de comercio e inversión y elaborar e implementar una agenda de trabajo en asuntos de interés común. La Comisión, que se reunirá al menos una vez al año, comenzaría a funcionar en Washington, 60 días después. La esperanza del gobierno radicaba en que el acuerdo es muy similar al que firmaron Chile y Estados Unidos, y que avanzara hacia una zona de libre comercio.

Como producto de esta Comisión, surge el Tratado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América Relativo a la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TRPI), suscrito en Montevideo, el 25 de octubre de 2004, y enviado a la aprobación parlamentaria, con vistas a la ratificación por parte del Poder Ejecutivo, el 22 de febrero de 2005. La ratificación del Tratado pasó a la agenda del nuevo gobierno.

### *Unión Europea: nuevos reproches, históricos reclamos*

En el período de transición, la Ronda del Milenio de la OMC –Seattle, Estados Unidos a fines de noviembre de 1999– le brinda a Jorge Batlle la posibilidad de ocuparse de un tema que, en materia de política exterior, fue una de sus principales preocupaciones: el proteccionismo de productos agrícolas en el comercio internacional. Declara que ante el “camino ciego” que emprendió la Unión Europea en la OMC, Uruguay tiene que buscar “la mayor integración posible en el plano continental” e “ir pensando en acuerdos comerciales con otros países”. En este sentido considera al ALCA como una alternativa latente en el entendido de que el próximo gobierno de Estados Unidos acelerará el “*fast track*”, destacando a su vez el compromiso alcanzado con México<sup>(30)</sup>.

Todavía, como presidente electo, Jorge Batlle tiene oportunidad de enviar directamente un mensaje contra los subsidios de productos agrícolas, en una entrevista con el embajador de Francia en Uruguay Thierry Reynard, motivada por el malestar de la representación francesa por expresiones de Batlle en campaña electoral, responsabilizando a Francia por la exclusión del tema agrícola en la Ronda del Milenio y reprochándole la venta de “cebada regalada” a Brasil, dejando a agricultores uruguayos sin trabajo<sup>(31)</sup>.

(30) El Observador 4 de diciembre de 1999.

(31) El Observador 27 de enero de 2000.

Confirmado las opciones elegidas por Jorge Batlle, cabe terminar este apartado con expresiones vertidas en rueda de prensa por el lanzamiento de un fondo para el fortalecimiento de la actividad lechera, el 27 de diciembre de 2002. El presidente uruguayo consideró más cercano un acuerdo comercial con el NAFTA que con la Unión Europea. Su argumento central fue que la Unión Europea totalizaría, en un mediano plazo, 27 miembros, y no hay razón para pensar que Uruguay ocupará “un lugar preferido en ese gran encuentro de naciones europeas” que tiene como apremiante el tema de la emigración desde África<sup>(32)</sup>.

Finalmente, se debe concluir que la conducta del Canciller apuntaló la crítica del presidente a la política europea de subsidios, con intervenciones en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU de Monterrey de marzo de 2002. Asimismo, en setiembre del mismo año, en la Asamblea General de Naciones Unidas, Didier Opertti instó a los países ricos a evitar “duplicidades” hablando de impulso al libre comercio, mientras protegen sus mercados “con prácticas discriminatorias”<sup>(33)</sup>.

#### IV. LA IZQUIERDA EN EL GOBIERNO

##### IV.1. *Contextos y respuestas*

El sistema político uruguayo revela, para el período de gobierno 2005-2010, no sólo el hecho inédito del acceso del Frente Amplio, con la presidencia de Tabaré Vázquez, sino además haberlo logrado con mayorías parlamentarias. Los resultados de la elección nacional de octubre de 2004 muestran que el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría<sup>(34)</sup> obtuvo el 50,45% del electorado. A su vez, el Partido Nacional consiguió 34,30 % de las adhesiones ciudadanas, el Partido Colorado 10,36% y el Partido Independiente 1,84%. La cantidad de bancas obtenidas por el Frente Amplio fue de 16 en 30 senadores (más el vicepresidente de la República) y 52 en 99 representantes nacionales. Al Partido Nacional, le correspondieron 11 senadores y 36 representantes nacionales, al Partido Colorado 3 y 10, y al Partido Independiente un solo representante nacional.

Este mapa político “hizo que, en la agenda de instalación, no adquiriera prioridad, por primera vez desde 1985, la negociación en la búsqueda de estabilidad, gobernabilidad, consensos o coaliciones... (pero no fue suficiente impedimento) para que el Frente Amplio intentara ampliar la base de consenso en política exterior, fiel

(32) El Observador 30 de diciembre de 2002.

(33) El Observador 14 de setiembre de 2002 y El País 18 de setiembre de 2002.

(34) En diferentes instancias procesadas en órganos de conducción partidaria, transcurridas en los años 2005 y 2006, se produjo la incorporación al Frente Amplio de los otros sectores que conformaban el Encuentro Progresista y la Nueva Mayoría. Actualmente, se denomina Frente Amplio a toda la coalición de izquierda.



a sus bases programáticas donde abogaba por una política exterior de Estado. Así, durante el mes de febrero de 2005, la coalición de izquierda llegó a un acuerdo con las restantes fuerzas políticas con representación parlamentaria en tres áreas: política exterior, economía y educación. El documento obtenido del consenso en política exterior, se tituló ‘Definiciones, Principios y Lineamientos de la Política Internacional’. Los acuerdos en las tres áreas fueron dejados a un lado, a raíz del desentendimiento en la coparticipación de los partidos de oposición en los órganos directrices de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.” (Fernández Luzuriaga Marzo 2007: s/n, sitio web)

Tabaré Vázquez optó por un gabinete de ministros funcional a una estrategia simple de gobernabilidad. Los líderes sectoriales o “cabeza de lista”<sup>(35)</sup> fueron designados ministros, con la sola excepción del líder de Nuevo Espacio Rafael Michelini. Reinaldo Gargano fue nombrado Canciller, en tanto líder sectorial del Partido Socialista del Uruguay del propio Vázquez. Cabe acotar que su nombramiento fue uno de los últimos en conocerse, a pesar de manejarse desde antes de la campaña electoral, por tratarse de un histórico integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, la que llegó a presidir.

La gobernabilidad pasaba por asegurar la disciplina, en un partido de gobierno con mayoría parlamentaria, dificultando el recurso de los sistemas políticos de sustituir ministros como fórmula de descompresión de conflictos. La destitución de un ministro, en este esquema de funcionamiento, podía devenir en una crisis del gabinete ministerial, automáticamente trasladable al Poder Legislativo. El gabinete ministerial fue la instancia primaria y definitiva de la negociación, en un esquema que dejó afuera los grupos extraparlamentarios del Frente Amplio, la llamada izquierda radical, desde donde llegaron los principales cuestionamientos a los primeros años del gobierno.

En marzo de 2008, Reinaldo Gargano es sustituido por el, hasta entonces, secretario de la Presidencia de la República Gonzalo Fernández. El nuevo canciller había tenido un papel importante en materia de política exterior. Cabe distinguir sus roles como negociador en temas comerciales con Estados Unidos, encabezando el equipo negociador uruguayo que firmara el TIFA (Trade and Investment Framework Agreement)<sup>(36)</sup>, y en el conflicto con Argentina por la instalación de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay, representando al presidente de la República, en varias instancias como en la misión de facilitación de la corona española<sup>(37)</sup>.

---

(35) Expresión que alude a la primera titularidad de las respectivas listas a la Cámara de Senadores en la elección 2004.

(36) Acuerdo Marco de Inversiones y Comercio.

(37) Su cercanía a Tabaré Vázquez se verificó desde que este asumiera la Presidencia del Frente Amplio. A pesar de ser miembro del Comité Central del Partido Socialista, al momento de la designación, y de haber integrado listas en elecciones nacionales, su función fue siempre la de asesorar directamente a Vázquez, siendo su representante en la Comisión para la Paz –sobre desapariciones forzadas y violaciones a los derechos humanos en la dictadura militar (1973-1984)– instalada por el presidente Jorge Batlle, el 9 de agosto de 2000.

Las sustituciones que operaron en seis ministerios cierran el ciclo de la gobernabilidad con los “cabeza de lista”, metodología necesaria, según expresiones del propio Tabaré Vázquez, para generar un equipo de trabajo que consolidara la acción gubernamental desde bases sólidas, y opción tomada “sabiendo que se debilitaba la fuerza política”<sup>(38)</sup>.

Como se podrá deducir de los apartados subsiguientes, sobre los ejes de inserción del gobierno, y siempre en “riesgo de un marcado esquematismo, se puede decir que en los primeros tres años de gobierno del Frente Amplio convivieron y pujaron dos corrientes con relación a la inserción internacional del Uruguay. La primera impulsada por el ex canciller Reinaldo Gargano priorizaba al MERCOSUR –y al MERCOSUR ampliado– como primera plataforma ineludible para lanzar estrategias de inserción que comprendieran en primer término el espacio latinoamericano, aprovechando la oportunidad histórica de coexistencia de gobiernos con similares pilares ideológicos. La segunda corriente era liderada por el equipo económico de gobierno, encabezado por el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori, y podría definirse como aperturista, crítica del funcionamiento del MERCOSUR actual, lo que derivó en negociaciones con distintos países, incluyendo las relativas a la firma de un TLC con Estados Unidos de América, en el año 2006”. (Fernández Luzuriaga 2008: 6 y 7)

En lo sustancial, las expectativas sobre la gestión de Gonzalo Fernández se centraron en: reducción del componente ideológico; reimpulso de una inserción internacional marcada por la apertura de mercados para las exportaciones, sin limitaciones, y ampliación de la base consensual a partir de un relacionamiento fluido con el sistema político. (Fernández Luzuriaga 2008: 3, 31 y 32)

#### IV.2. *Los ejes centrales de inserción*

Tanto en el período de transición como en los primeros días del gobierno quedó marcada la imposibilidad de la nueva administración de ampliar la base de consenso en política exterior, aun en niveles mínimos como los del acuerdo firmado en febrero por todas las fuerzas políticas. Con la carga de no dar cumplimiento a una de sus propuestas preelectorales básicas, el establecimiento de una política exterior de Estado, la inserción internacional quedó básicamente “libretada” en torno a desvanecer la estrecha relación del gobierno uruguayo con Estados Unidos y de reforzar la apuesta a la región, con el MERCOSUR como primera e ineludible plataforma de salida.

Fuera de estos dos ejes, la inserción internacional propuesta y materializada por este gobierno presenta dos grandes interrogantes. La primera es el futuro de la UNASUR, como proyecto esencialmente político, donde se advierten juegos de equilibrio de poder, protagonizados en el presente por Brasil y Venezuela. La segunda es el escenario post estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha en la

(38) Búsqueda 14 de febrero de 2008.

OMC y los desafíos que plantea a Uruguay, en forma individual y como miembro del MERCOSUR. La creación de la UNASUR, el 23 de mayo de 2008, fue cubierta sólo formalmente por el gobierno uruguayo, con la ausencia en la cumbre de Brasilia de Tabaré Vázquez. Su sustituto, el vicepresidente Rodolfo Nin Novoa y Gonzalo Fernández la describieron meramente como “un espacio de reflexión política para tratar de limar las diferencias socioeconómicas que existen en los países de América del Sur, que es el continente que distribuye peor la riqueza”, sintetizando proyectos de integración en curso como MERCOSUR y CAN, según expresiones de Nin Novoa. El canciller se limitó a comentar la idea de Brasil de crear, en el ámbito de la UNASUR, un Consejo de Defensa<sup>(39)</sup>.

Finalmente, las giras presidenciales de 2008, con Gonzalo Fernández como canciller, trasuntan grandes dosis de pragmatismo con referencia a las estrategias de inserción internacional. A modo de ejemplo se mencionan dos de ellas. Mientras la primera marcó un hito histórico con la inédita visita de un presidente uruguayo al líder de la revolución cubana, Fidel Castro, sucedido en el cargo por su hermano Raúl, también muestra avances con países como Panamá y México, economías de mercado y vinculadas mediante tratados comerciales con Estados Unidos<sup>(40)</sup>. La segunda gira, con el subsecretario Pedro Vaz, en sustitución del canciller, mostró un intento de acercamiento a Israel y Corea del Sur, revelando nuevamente una estrategia pragmática, ya que, históricamente, el Frente Amplio tuvo posturas críticas frente a ambos países, e incluyó una visita a la OMC. En Ginebra, Tabaré Vázquez se reunió con el director Pascal Lamy, manifestándole su preocupación por el fracaso de la Ronda de Doha y reafirmando la posición contraria a subsidios a las exportaciones agrícolas y otras trabas que aplican los países desarrollados<sup>(41)</sup>.

### *MERCOSUR y el “Arco Virtuoso”*

Horas antes de asumir, Reinaldo Gargano ilustra claramente su concepción sobre el significado y el alcance de la plataforma de inserción primordial del gobier-

(39) Crónicas 30 de mayo de 2008.

(40) Con Cuba, se exploró la posibilidad de transferir tecnología y vender carne, leche y arroz, teniendo en cuenta su déficit alimentario. Con Panamá, se firman acuerdos de inversión, intercambio comercial y cooperación en políticas públicas (destacándose los referentes a la administración de puertos, cooperación agropecuaria, colaboración cinematográfica y un tratado de extradición). Con México, la cancillería intentó negociar un memorando de entendimiento.

(41) En Israel, se presentó a Uruguay ante empresarios locales como puente en la región y candidato a inversiones en: ciencia y tecnología; agroindustrias, minería, comunicaciones, logística, e informática; se anunció la creación de un fondo de inversión binacional para emprendimientos industriales y la firma de un acuerdo de cooperación en investigación científica. En Corea del Sur, los logros que se acredita el gobierno pasan por: la inmediata redacción de un tratado de protección y promoción de inversiones con el objetivo primordial de evitar la doble tributación; la firma de un acuerdo de cooperación en materia de pesca; la firma de un memorando de entendimiento sobre cooperación forestal, y un acercamiento para abrir el mercado cárnico.

no: “Hay un arco virtuoso con Lagos en Chile, que pasa por Kirchner en Argentina, por Da Silva en Brasil, por Vázquez en Uruguay, por Venezuela con la política social de Chávez... ese arco virtuoso se da porque hay un modelo neoconservador que ha hecho polvo la realidad sudamericana”... “En un continente de 400 millones de habitantes hay 200 millones de pobres, lo que es un insulto a la inteligencia, es casi un delito de lesa humanidad, especialmente en un continente que es el más rico del planeta”. Por esto mismo “Uruguay buscará impulsar la Comunidad Sudamericana de Naciones, que si bien aún no es un hecho concreto y no tenemos organicidad, es de todas formas una coyuntura nueva en América Latina, que creo no se da desde tiempos de la independencia”<sup>(42)</sup>.

El 20 de junio en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, de Asunción del Paraguay, Tabaré Vázquez asume la Presidencia Pro-Témpace del MERCOSUR y enuncia doce puntos de profundización del bloque, no sólo abarcadores del ámbito institucional. Concluye exhortando a “llenar de ciudadanía al MERCOSUR”, ya que: “No hay integración económica sin integración social. No hay sociedad sin ciudadanía”<sup>(43)</sup>.

El mayor logro que el gobierno uruguayo exhibirá, se concreta en la ampliación del MERCOSUR. La decisión se comunicó en la XV Cumbre Iberoamericana, en Salamanca, en el mes de julio de 2005. El alcance que se imaginó con la iniciativa, se revela el 19 de octubre, cuando tras reunirse con su colega italiano, Carlo Azeglio Ciampi, Tabaré Vázquez estimó que el ingreso de Venezuela al MERCOSUR “equilibrará las asimetrías” en el bloque<sup>(44)</sup>. Esta explicación es la que Vázquez reitera en una entrevista solicitada por una delegación del Partido Nacional, encabezada por el presidente de su directorio, Jorge Larrañaga, pero agregó que recorriendo esta dirección, alentó como presidente Pro-Témpace, al presidente de México Vicente Fox a asociarse al bloque<sup>(45)</sup>.

La Venezuela del presidente Hugo Chávez también significó un aliado en el terreno bilateral. Entre varios acuerdos, se destacan los encaminados entre ANCAP y Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) que permiten a Uruguay: importar petróleo con precios y formas de pago convenientes en momentos de un alza sostenida en sus precios; solucionar el problema de la empresa Sol Petróleo a través de la cual ANCAP invertía en Argentina, y adquirir el derecho de explotación de una parte de un pozo petrolífero en la Cuenca del Orinoco. Otros acuerdos se materializaron con la compra del banco cooperativo uruguayo COFAC por el venezolano Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES), inversiones en infraestructura,

(42) La República 1º de marzo de 2005.

(43) “Palabras del Presidente de la República Tabaré Vázquez durante la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR en Asunción”. Junio, 2005.

[http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2005/06/2005062007.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2005/06/2005062007.htm), consultada en junio 2006.

(44) La República 20 de octubre de 2005.

(45) Últimas Noticias 17 de noviembre de 2005.

y asistencia en educación. Sin embargo, el nivel de compromiso que Uruguay asumió en el proyecto de la señal televisiva regional Telesur, impulsada por Venezuela, no tuvo la fuerza que esperaba ese gobierno. Entre otros gestos, el gobierno solicitó que se quitara toda mención al Estado uruguayo, hasta tanto el proyecto no obtuviera aprobación parlamentaria, ante demandas de los partidos políticos opositores. De igual manera, atenuando el estrechamiento de las relaciones bilaterales, el gobierno uruguayo no aceptó la propuesta de afrontar la deuda con los organismos multilaterales de crédito con fondos aportados por Venezuela, a diferencia de lo ocurrido con el gobierno argentino. (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson 2006: 143 y 144)

En este eje, el mismo 1º de marzo de 2005, el gobierno uruguayo reanudó relaciones diplomáticas con Cuba. Desde esta nueva realidad, el canciller Reinaldo Gargano llega a manifestar su voluntad de consensuar a nivel del MERCOSUR el ingreso del país caribeño. Sin embargo, el 31 de marzo, tiene que comparecer ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes y manifestar categóricamente que Cuba no podía ser miembro del MERCOSUR, debido a la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia, ni Estado asociado por una resolución posterior del Grupo Mercado Común. Más allá del peso político y simbólico que el gobierno atribuyó a este vínculo bilateral, se concretó un aumento de comercio –con una mejora en la balanza comercial uruguaya–, el intercambio técnico y educativo, y la participación en la llamada “Operación Milagro”, en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA, impulsada por Venezuela, Bolivia y la propia Cuba). En la “Operación Milagro”, Uruguay se benefició de un programa que permite a nacionales de bajos recursos someterse a operaciones oftalmológicas. (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson 2006: 143)

En un plano estrictamente institucional, pero como parte de una alianza política entre Estados que trascendiera la dimensión de una integración exclusivamente comercial, el gobierno uruguayo adelantó, ya en su primer año, su posición favorable a la creación del Parlamento del MERCOSUR, con una conformación mediante votación directa de los ciudadanos y una representación respetuosa de las asimetrías entre los países, pero evitando que uno de ellos tenga más delegados que los restantes en conjunto.

En este esquema, el gobierno uruguayo tropezó con dificultades en su círculo prioritario de inserción: los socios mayores del MERCOSUR. El gobierno brasileño dejó de lado su liderazgo regional con la crisis interna del 2005, provocada por la red de corrupción que operaba para obtener mayorías parlamentarias y radicaba en el entorno más estrecho del presidente Luiz Inácio Lula Da Silva. Tampoco asumió roles de liderazgo o mediación en el conflicto entre Argentina y Uruguay por las plantas de celulosa, aduciendo en todo momento el carácter bilateral del diferendo. Con Argentina, si bien los primeros meses de gobierno fueron de pleno entendimiento, operando sobre todo en cooperación en materia de derechos humanos, la relación comenzó a

deteriorarse a partir de que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto argentino decidiera apoyar la oposición del gobierno de la provincia de Entre Ríos a la instalación de las plantas. La situación con el gobierno del presidente argentino Néstor Kirchner llegó a puntos de tensión inusitada.

Los desentendimientos con los socios mayores tienen un sintomático episodio con las candidaturas a la Dirección General de la OMC y a la Presidencia del BID, en el año 2005. El apoyo tardío de Brasil, luego de presentar su propio candidato, al uruguayo Carlos Pérez del Castillo en la OMC, recibe una respuesta en la votación de Uruguay al colombiano Luis Alberto Moreno en el BID, en perjuicio del candidato brasileño João Sayad. El apoyo a Moreno es una clara apuesta del ministro de Economía Danilo Astori y un mensaje amigable a Estados Unidos quien respaldó fuertemente al colombiano.

Pero, sin duda, el diferendo más grave del período lo constituyó el intento del gobierno argentino de impedir la instalación de las plantas de celulosa. Los argumentos de Argentina se centran en el incumplimiento del gobierno uruguayo a las normas sobre consulta e información del Tratado del Río Uruguay, firmado entre ambos ribereños, y en los efectos contaminantes de las plantas. Uruguay afirma que las normas sobre consulta e información fueron cumplidas y hubo aceptación del gobierno argentino, asegurando precauciones para evitar los efectos contaminantes. El tema fue llevado por Argentina a la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, pero “las acusaciones cruzadas a varios niveles entre los gobiernos de los países vecinos han provocado una crisis que claramente no será superada por el fallo judicial y cuyas dimensiones requerirán para su solución de un gran esfuerzo por parte de la diplomacia de ambos países”. (Ferro Clérico Diciembre 2006: 129)

La asunción de Gonzalo Fernández mostrará a un canciller con un discurso tendiente a irradiar certidumbres sobre inserción internacional. El 27 de marzo de 2008, en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, asegura que en su gestión se procurará un “sinceramiento” para poder ejecutar una política seria de integración en el MERCOSUR, “zona de libre comercio atípica y tan perforada que los juristas la llamaríamos ‘sui géneris’”<sup>(46)</sup>. Cabe destacar dos conclusiones de esta comparecencia. La primera es que sus definiciones no pueden causar grandes disensos en el sistema político nacional al promover una inserción internacional amplia donde se vaya “al fortalecimiento del MERCOSUR, a la potenciación de (su) Secretaría”, pero a la vez a la concreción de “acuerdos comerciales y apertura de mercados en todos los lugares donde sea posible...”. La segunda conclusión es el reconocimiento expreso de que la inserción internacional del país no es “sólo comercial, sino que también debe ser política”<sup>(47)</sup>.

En cuanto a Venezuela, Gonzalo Fernández dejó claro el intento del gobierno por consolidar las relaciones económicas y comerciales, no manifestándose sobre las duras críticas de la oposición política. Esto puede evaluarse desde la designación

(46) Búsqueda 3 de abril de 2008.

(47) Búsqueda 3 de abril de 2008.

de Daniel Martínez en el Ministerio de Industria, Energía y Minería, quien venía de presidir ANCAP, empresa protagonista en negociaciones y acuerdos con Venezuela, y la designación como su sustituto de Raúl Sendic, quien era vicepresidente del ente estatal. Pero también es deducible desde el diálogo del canciller con los líderes de los partidos opositores, a principios de mayo de 2008, donde expresó su preocupación por la no concreción de intercambios ya acordados con Venezuela; desde el viaje del subsecretario de Relaciones Exteriores Pedro Vaz para entrevistarse con el canciller venezolano Nicolás Maduro, por esa misma preocupación, y desde las manifestaciones de Sendic sobre la concreción de emprendimientos binacionales con la compra de un 15% más de acciones de ALUR por parte de PDVSA y el trabajo de la Petrolera del Cono Sur en Argentina (propiedad de ANCAP y PDVSA) en el proyecto de comercializar coque en toda la región.

Pero la asunción de Gonzalo Fernández mostró un esfuerzo de inserción por fuera del “arco virtuoso”. En efecto, el mensaje gubernamental más fuerte de inserción internacional, lo constituyó la identificación con el modelo chileno. La visita de la presidenta de Chile Michelle Bachelet constituyó “el augurio más intenso y extenso de estrechamiento de vínculos bilaterales, pero además de identificación política e ideológica”. Lo afirmado se evidencia con apelaciones simbólicas al derrocado presidente chileno Salvador Allende; con fuertes compromisos contra la desigualdad social; con la búsqueda de acuerdos comerciales con países en el mundo –incluido Estados Unidos– siempre que satisfagan los intereses nacionales. “Esto hace a un acercamiento con un modelo disonante al promovido por el presidente venezolano Hugo Chávez, y más cercano a los posicionamientos del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva”. (Fernández Luzuriaga 2008: 30)

El período estudiado, en este documento, finaliza con la presencia de Tabaré Vázquez en la XXXVII Cumbre del MERCOSUR en Asunción, donde asumiría, el 24 de julio de 2009, nuevamente y por última vez en su período de gobierno, la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR, criticando nuevamente la bilateralidad del proceso y las restricciones al comercio al interior del bloque. Durante la presidencia, Uruguay quiere avanzar en cinco áreas, según un documento oficial a modo de agenda. La primera comprende las negociaciones con “terceros con contenidos comerciales relevantes”, calificando como de “hecho grave” que no se concreten por disensos en el bloque. La segunda área refiere a la eliminación de las restricciones “insostenibles” en el comercio intrazonal, estableciendo disciplinas para la aplicación de nuevas restricciones. La tercera hace a la eliminación del doble cobro del AEC, sin dejar de “atender adecuadamente las sensibilidades de los socios”, en alusión a Paraguay que no quiere perder renta aduanera. La cuarta refiere a las asimetrías y la necesidad de Uruguay de recibir una prórroga en el régimen de admisión temporaria. La quinta y última área refiere a definir proyectos estratégicos<sup>(48)</sup>.

(48) El País 25 de julio de 2009.

Por otro lado, en el marco de la Cumbre, los cancilleres paraguayo, Héctor Lacognata, boliviano, David Choquehuanca, y uruguayo se reunieron para conversar sobre planes de trabajo y acciones futuras del mecanismo URUPABOL. Cabe agregar que ya se había concretado una reunión de cancilleres, con el mismo propósito, en setiembre de 2008 en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas. Asimismo, en la corta visita del presidente boliviano Evo Morales a Montevideo, el 13 de julio de 2009, se estampó un compromiso con Tabaré Vázquez para relanzar URUPABOL, como mecanismo de defensa coordinada de los intereses de los países más pequeños en el esquema MERCOSUR.

La presidencia Pro-Témpore de Vázquez, se desarrolla en un contexto de problemas comerciales y con un “bloqueo político” del gobierno argentino a los Fondos Estructurales destinados a Uruguay, con la no aprobación de los US\$ 80 millones solicitados para la construcción de un intercambiador de energía eléctrica con Brasil, sin argumentos de orden técnico. El único aliciente que encuentra el gobierno es que Brasil se consolida como el principal destino de las exportaciones uruguayas<sup>(49)</sup>.

### *Estados Unidos y sus tentaciones*

Si bien la necesidad de marcar diferencias con el gobierno anterior encabezado por Jorge Batlle y el propio programa de gobierno del Frente Amplio realizaban el mandato de alterar la estrecha relación bilateral con Estados Unidos, el estancamiento del MERCOSUR terminó asentando a la potencia del norte como una alternativa a la inserción internacional, generando conflictividad en la interna del gobierno y del partido de gobierno.

El primer tema de debate lo deja instalado el gobierno de Batlle con la firma del TRPI. El gobierno encuentra en su agenda internacional la tarea de ratificarlo, sabiendo que cuenta con las mayorías parlamentarias para habilitar la ratificación del Poder Ejecutivo, pero también para no habilitarla. Dentro del gobierno y del partido de gobierno surge el reclamo de modificaciones como paso previo a la ratificación, promovidas por el propio canciller Reinaldo Gargano<sup>(50)</sup>. El acuerdo, con modificaciones, se firmó simultáneamente a la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, los primeros días de noviembre de 2005. “Quizás la Cumbre sea el icono que muestra la actitud pragmática de Tabaré Vázquez con relación a la inserción internacional del

(49) Búsqueda 30 de julio de 2009.

(50) A mediados de marzo, Gargano declaraba al diario brasileño Valor Económico que Uruguay ya no tendría “un alineamiento automático con Estados Unidos y que el MERCOSUR pasaría a ser una prioridad para el país”. En ese sentido, comenzó a adelantar cuestionamientos al TRPI, basado en que el país ya tenía una ley de protección de inversores. Además, cuestionó puntualmente la potestad al inversor de elegir el tribunal de disputas o controversias, incluyendo tribunales estadounidenses, y la posibilidad de que Estados Unidos retire los beneficios del tratado para el caso de empresas constituidas por capitales que tengan origen en un país con quien no tenga relaciones o tenga malas relaciones. El País 16 de marzo de 2005.



país, en particular, y la política exterior, en general. Mientras el presidente uruguayo se unió al bloque MERCOSUR + Venezuela, negándose a reanudar las negociaciones del ALCA, acordó y firmó con Estados Unidos las modificaciones al tratado de inversiones, mediando una breve reunión con Bush. A pesar de las manifestaciones violentas en Mar del Plata y en Montevideo contra cualquier forma de cooperación y/o integración con Estados Unidos, a pesar de que Reinaldo Gargano se mostró como opositor a la ratificación del tratado, el propio canciller terminó firmando con (el Director del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos Thomas) Sahannon el texto del nuevo acuerdo.” (Fernández Luzuriaga 2007: 16 y 17)

El segundo tema de debate tiene que ver con la necesidad de mantener la posición privilegiada en tono al comercio bilateral que había dejado la administración anterior. Esta iniciativa debe verse encuadrada en una política generalizada de apertura y diversificación de mercados para las exportaciones. “Pero la especificidad de este caso radica fundamentalmente en un mayor interés del gobierno en las negociaciones con ese país, lo que se explica por una cuestión de escala de mercado, y en la notoriedad pública que adquiere en nuestra sociedad, debido a las diferencias en el componente ideológico de los dos gobiernos implicados. Este posicionamiento fue claramente liderado por el equipo económico de gobierno con muestras de reticencia por parte del Canciller Gargano. Sin embargo, en la política exterior *stricto sensu*, no se advierte un tratamiento sustancialmente distinto al que han tenido las relaciones con otros países<sup>(51)</sup>. En este sentido se destacan las negociaciones comerciales con México, la búsqueda de inversores en Europa, y la intensificación de las relaciones con India y China. En conclusión, la relación con EE.UU. si bien es distinta a lo que podía preverse no se aparta de la desarrollada hacia otros países en la búsqueda de iguales ventajas comerciales.” (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson 2006: 141)

El tercer tema de debate lo constituyó el ofrecimiento de Estados Unidos para firmar un TLC en el año 2006, lo que supone una asociación que excede la relación bilateral en pos de ventajas comerciales que se acaba de considerar. La respuesta negativa de Uruguay se procesó en dos ámbitos: el sistema político nacional y el MERCOSUR. En el sistema político nacional, la oposición extrema es representada por Gargano –quien logra alinear a su Partido Socialista– y por el Partido Comunista, liderado por la ministra de Desarrollo Social Marina Arismendi, en una confrontación con los ministros de Economía y Finanzas Danilo Astori e Industria, Energía y Minería Jorge Lepra. No tuvo efecto alguno que el presidente de la República se arrogara la condición de único vocero en el tema del TLC<sup>(52)</sup>. En primer lugar, porque su orden

(51) De todos modos, desde la perspectiva de la política exterior de EE.UU., debe observarse que la iniciativa se enmarca en una estrategia generalizada de negociación de TLCs con países de Latinoamérica.

(52) El 14 de agosto de 2006, se emitió un comunicado oficial que decía “el Presidente de la República resuelve que, a partir del día de la fecha, se constituye en el único vocero sobre dicho tema”, en referencia a la negociación. La situación derivó de una exposición mediática de Gargano, Astori, y Lepra. El comunicado puntualiza que Tabaré Vázquez podría designar a otra persona para cumplir ese rol.

fue acatada por todos como ministros, pero no como líderes sectoriales y, en segundo lugar, porque Vázquez no usó la potestad que impuso, mediante el comunicado, para explicar su posición, limitándose a laudarlo, rol característico de su política exterior durante el primer año de gestión. En el ámbito del MERCOSUR, Brasil se mostró “totalmente abocado a que Uruguay no realizara negociaciones comerciales bilaterales con EE.UU., acción que se inscribe plenamente en su intento por reposicionarse como líder regional.” (Ferro Clérico 2006: 12)<sup>(53)</sup>

Al asumir Gonzalo Fernández queda clara su estrategia con relación a Estados Unidos, aventando cualquier posibilidad de negociación de un TLC y aprovechando al máximo las oportunidades que brinda el TIFA. Ese compromiso lo estampa ante una delegación del PIT-CNT, el 7 de marzo de 2005, a seis días de su asunción y ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, el 30 de mayo, cuando expresa: “Como es notorio, la fuerza política que está en el gobierno se ha manifestado en contra de la firma de un TLC”, pero además recordando la posición del Congreso de Estados Unidos con mayoría del Partido Demócrata contrario a los TLCs<sup>(54)</sup>. La manifestación del Frente Amplio a la que alude el ministro es el documento titulado “Inserción Internacional”, aprobado en el V Congreso del Frente Amplio “Compañero General Líber Seregni”, el 16 de diciembre de 2007.

Así, en un contexto político interno complicado en Estados Unidos, con un Congreso que enfría los TLCs firmados con países latinoamericanos en los preliminares de una campaña electoral, la Cancillería uruguaya plantea la necesidad de avance en el acceso de productos uruguayos al mercado estadounidense y avanza en la negociación bilateral para un acuerdo de garantías de los derechos de los trabajadores de ambos países, exigencia del Congreso de Estados Unidos para acuerdos con países de la región, desde que el Partido Demócrata ostenta mayorías parlamentarias, en 2007. En concreto, el 29 de abril, Gonzalo Fernández y la Secretaria de Estado Condoleezza Rice firman un acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica que establece un marco para facilitar intercambios de resultados de investigaciones científicas, con protección de los respectivos derechos de propiedad intelectual. En un tema tan sensible como la propiedad intelectual, Uruguay logra un trato calificado como compatible con los acuerdos internacionales firmados por el país y con menores exigencias que las que impone Estados Unidos a sus socios en los TLCs.

## V. MIRADAS DESDE LA ACADEMIA

Como se adelantara en la Presentación de este documento, en esta sección se desplegará una ilustración sobre miradas de docentes e investigadores de la academia

---

(53) El canciller brasileño, Celso Amorín, en una visita a Uruguay, declaró que Brasil no es partidario de modificar las normas del MERCOSUR para dar más libertad de acción a sus integrantes en busca de acuerdos de libre comercio bilaterales fuera de la región.

(54) Búsqueda 5 de junio de 2008.

nacional referentes a la inserción internacional del Uruguay en este siglo XXI. Las reflexiones fueron divididas de acuerdo al énfasis que pone su respectivo autor en uno de los dos factores priorizados en el Marco Teórico: sistema político nacional y Sistema Internacional. Aunque resulte una obviedad, es de rigor puntualizar que ninguno de los autores deja de considerar ambos factores como determinantes de la inserción internacional del Uruguay. La clasificación básica sólo responde a los énfasis puestos por los académicos en uno u otro.

### V.1. *Ponderando el sistema político nacional*

El Director General de Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores José Luis Cancela considera que la inserción internacional, desde sus orígenes, es un tema que está ligado a la propia viabilidad del Uruguay como Estado-Nación. La idea central es que la diplomacia uruguaya en el siglo XXI debe operar en un Sistema Internacional que se encuentra en profunda transformación, inestabilidad y cambio. A modo de ejemplo, Cancela hace referencia a elementos que caracterizan el contexto internacional: predominio de los temas referentes a la seguridad por sobre los del desarrollo, a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001; afirmación de la hegemonía norteamericana en los planos militar, científico y tecnológico; ascenso de Asia debido a los índices de crecimiento económico; dificultades de la Unión Europea para la consolidación política y el mantenimiento del Estado de Bienestar; y problemas de inserción de América Latina en la economía mundial, entre otros aspectos. En este contexto, el gran desafío para Uruguay es "... pensar una inserción internacional que haga posible asegurar su viabilidad nacional y el logro de estándares de crecimiento material y desarrollo social que le permitan convertirse en una nación próspera en el contexto de la globalización. Para esto, debe contar con un Ministerio de Relaciones Exteriores que fortalezca su papel coordinador, con una amplia y adecuada red de representaciones en el exterior...". (Cancela 2007: 14)

El docente-investigador del Instituto de Ciencia Política Daniel Chasquetti, se concentra en analizar las características del proceso legislativo en el período 2005-2007, presentando evidencia empírica sobre las acciones desarrolladas por el Poder Legislativo. En primer lugar, considera los determinantes políticos e institucionales que condicionan el proceso legislativo como ser: las prerrogativas constitucionales del Poder Ejecutivo; las reglas internas del Parlamento; la existencia o inexistencia de mayorías legislativas. En materia de política exterior, la iniciativa legislativa la tiene exclusivamente el Poder Ejecutivo, enviando el proyecto respectivo a la Presidencia de la Asamblea General para dar inicio a un procedimiento legislativo, donde intervienen las comisiones de Asuntos Internacionales de cada Cámara. Plantea dos hipótesis sobre la política exterior durante el actual período de gobierno. La primera de ellas sostiene que: "Bajo ciertas condiciones, las comisiones parlamentarias pue-

den transformarse en puntos críticos para la tramitación de las políticas públicas. En el estudio se muestra que la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados se ha transformado en un punto crítico (*veto point*) del proceso legislativo de la Política Exterior”. (Chasquetti 2007: 98) La segunda hipótesis plantea que en el actual período de gobierno, la política exterior se ha tornado en un área de discusión de la agenda pública y algunos temas, como la relación de Uruguay con Venezuela o el MERCOSUR, dividen al sistema político. En tal sentido: “En el estudio se muestra que el discurso tradicional que se refiere a la Política Exterior como una política de consenso es un discurso falso”. (Chasquetti 2007: 98) Los datos presentados revelan que los proyectos relativos a Venezuela y el MERCOSUR tienen mayores probabilidades de ser retrasados en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes. En tal sentido, Chasquetti argumenta que la voluntad del partido gobernante es determinante para proyectos de ley asociados a estos dos temas, exigiendo actuación coordinada y disciplina del partido de gobierno, a costo de sancionarlo mediante votaciones divididas. De esta manera, el Frente Amplio “logra sus objetivos, pero erosiona la idea tradicional (en particular en la izquierda)... que la Política Exterior es un tema donde el país puede construir grandes consensos: el discurso político y los hechos reales caminan por senderos diferentes”. (Chasquetti 2007: 103)

El docente-investigador del Instituto de Ciencia Política Daniel Buquet, a partir de la “*Encuesta permanente de Elites*” que desde el año 2001 realiza su Instituto, presenta las opiniones de las elites uruguayas sobre política exterior. Los datos desplegados corresponden a resultados obtenidos en los años 2001 a 2005. La investigación realizada se basa en la aplicación anual de un formulario de encuesta a poco más de una centena de personas que pertenecen al estrato denominado como elite. Los atributos de las elites son: poder de decisión, nivel de información, capacidad de influencia en la opinión pública. Los resultados obtenidos revelan que la política exterior no puede verse como una política de Estado, sino como una política de fundamental discusión y divergencia en el sistema político nacional. En estos años en que se realizó el estudio, Buquet sostiene que: “Si bien hubo un tiempo, por ejemplo al inicio de la administración de Jorge Batlle... en que las elites uruguayas creían que era posible ponerse de acuerdo en temas de política exterior, a mediados de dicho período de gobierno esta idea comienza a desaparecer. Siguiendo esta evolución, al asumir el actual gobierno de Vázquez, la política exterior se convierte crecientemente en una cuestión de disputa ideológica, tanto entre los partidos como entre sectores al interior de los mismos”. (Buquet 2007: 119) Estos datos hacen pensar en una creciente partidización de la política exterior, lo cual representa un cambio sustancial en lo que venía sucediendo en años anteriores.

El docente-investigador del Programa de Estudios Internacionales Wilson Fernández Luzuriaga analiza el proceso de toma de decisiones de la política exterior uruguaya en la administración de Tabaré Vázquez, utilizando como marco analítico de referencia el modelo propuesto por Roberto Russell sobre la toma de decisiones

en política exterior<sup>(55)</sup>. El autor destaca que en dicha administración el proceso de toma de decisiones presenta tres singularidades relevantes. La primera de ellas tiene que ver con la falta de antecedentes del Frente Amplio en la administración del Estado y las interrogantes de su modelo de inserción internacional. La segunda singularidad es el acceso a la administración del Estado de un gobierno con ideología de izquierda. La tercera, deriva de la mayoría parlamentaria del partido de gobierno. Respecto a la primera singularidad, lejos de una revisión de la política bilateral con respecto a Estados Unidos, la administración de Tabaré Vázquez “continuó con un estrechamiento de vínculos” como respuesta directa a la crisis por la que atravesaba el MERCOSUR. (Fernández Luzuriaga, Agosto 2007: 124) En relación con la segunda singularidad, la estrategia de inserción internacional priorizaba el MERCOSUR como primera plataforma de salida al Sistema Internacional; esta estrategia en principio se encontraba potenciada por la afinidad ideológica con los gobiernos de otros países de la región, conformando lo que el canciller Reinaldo Gargano denominó como “arco virtuoso”<sup>(56)</sup>. Para estudiar la tercera singularidad, Fernández Luzuriaga indaga la dinámica generada en el Poder Ejecutivo y en el partido de gobierno; la posibilidad de firmar un TLC con Estados Unidos y la posterior suscripción del TIFA, aportaron elementos para sostener que “las mayorías parlamentarias no generaron, por sí solas, caminos de entendimiento político para que primara la voluntad del Poder Ejecutivo”. (Fernández Luzuriaga, Agosto 2007: 130)

Para el Director Académico del IASE Juan José Arteaga hay tres imaginarios histórico-culturales de la inserción internacional de Uruguay, que inciden en la visión histórica de la propia inserción: el latinoamericanista, el rioplatense y el universalista. La inserción internacional de Uruguay no está sólo determinada por el “aspecto económico-comercial”; debe reflexionarse también desde la “dimensión política, social y cultural”. De ahí, la importancia de los imaginarios mencionados. (Arteaga 2007: 44) El imaginario latinoamericanista está basado en elementos compartidos: historia, religión, lengua, conformación racial, valores culturales diferentes a los predominantes en la tradición sajona (cultura hispánica y latina, heredera de la Grecia clásica). Sus antecedentes como imaginario se remontan a la gesta independentista y al *Ariel* de José Enrique Rodó. Más adelante, se hallan referencias en ideas de Alberto Methol Ferré, e iniciativas como la ALALC y la ALADI. El rioplatense o patriagrandista, se remonta al Virreinato del Río de la Plata y, luego, a los proyectos federalistas para la Cuenca Platense y la idea artiguista de Patria Grande, sin dejar de mencionar el variado uso que el prócer hizo del concepto para referir a la región, Sudamérica y América toda. En tanto imaginario, para Uruguay, su surgimiento se da con los historiadores nacionalistas que afilian al revisionismo: principalmente, Washington Reyes Abadie, pero también Roberto Ares Pons, Vivian Trías y Methol Ferré, quien plantea al MERCOSUR como

(55) “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas”. (1990)

(56) La República 1° de marzo de 2005.

una actualización de dicho proyecto. El tercer imaginario, universalista, tiene origen más cercano, a inicios del siglo XX, en la propuesta batllista de una política exterior proactiva, que permita al país diferenciarse del contexto latinoamericano, estrechando lazos con Europa y Estados Unidos. Las políticas panamericanistas de José Batlle y Ordóñez y de Baltasar Brum abrevan de este imaginario.

Para el docente-investigador del Instituto de Ciencia Política y Rector del Instituto Universitario CLAEH, Romeo Pérez Antón, para comprender la importancia de la orientación en la elaboración de la política exterior hay que entender que entre las medidas concretas impulsadas por un partido político y su encuadre ideológico, están las matrices; construcciones teóricas orientadoras de elaboraciones de política pública, esquemas de referencia permanente que permiten dar líneas de acción eficaces, sujetas a racionalidad instrumental, donde los medios sean adecuados a los fines seleccionados y donde los fines discriminen los medios. “La matriz entonces no es tan abstracta como la ideología, como una formulación ideológica, y no es tan concreta como una gestión de política exterior”. (Pérez Antón 2007: 106) Las diferencias entre las visiones de política exterior de los partidos no se desprenden sólo de divergencias ideológicas, sino también de distintas matrices. Ello hace que, en general, primen las políticas de partidos sobre las políticas de Estado. La comprensión de estas matrices heterogéneas es importante a la hora de analizar dos fenómenos en la política exterior uruguaya, sobre las que aquellas actúan, condicionándolos: negociación de acuerdos entre partidos y alternancia de partidos en el gobierno. Por un lado, la generación de acuerdos se va a ver influida por esa heterogeneidad, por lo que estos operan sobre productos diferentes, de fuentes diferentes. Por otro lado, las diferencias entre matrices distintas incidirán en el modo en que la alternancia de partidos en el gobierno hará que cada nuevo gobierno asuma el legado del anterior, sin desconocerlo, pero transformándolo.

El docente-investigador del Instituto de Ciencia Política Carlos Luján plantea que Uruguay debe mejorar la calidad de la política internacional. Entre una variedad de temas expuestos, con análisis y/o propuestas, se destacan tres: modelos del proceso decisorio; actores y temáticas con relación a los que estos modelos actúan; y el lugar de la Cancillería en la reforma del Estado. Sobre los modelos del proceso decisorio en política internacional, se propone la coexistencia de tres relatos, a los que no se asigna ninguna denominación, contruidos a partir de diferencias en siete variables: rol del presidente; actor encargado de la conducción estratégica; existencia de un tipo de modelo decisorio predominante o convivencia de varios; características de los modelos (según la tipología de George: modelo formal, colegiado y competitivo)<sup>(57)</sup>; responsable del monitoreo y evaluación de la política; importancia de la materia en la reforma del Estado; importancia en la agenda electoral de 2009. En cuanto a actores y temáticas, no hay un relato único que se imponga para la política internacional.

(57) George, Alexander (1991). *La Decisión Presidencial en Política Exterior*, Buenos Aires, GEL.

Así, predomina el modelo formal para temáticas relativas a actores internacionales concretos (integración regional, relaciones multilaterales, vínculo con Argentina y otros vínculos bilaterales), donde la Cancillería es el actor principal. A medida que se pase a considerar temáticas definidas, según dimensiones de la realidad interna (temáticas financieras, comerciales o de defensa), predominarán modelos colegiados o competitivos, donde la Cancillería coordina y/o compite con otros actores como Ministerio de Economía y Finanzas o Ministerio de Defensa Nacional. En relación con la reforma del Estado, se plantean seis rasgos deseables para la Cancillería: la necesidad de una Cancillería “inteligente”, lo que incluye la constitución de un Centro de Investigaciones Estratégicas, vinculado al IASE, y la implementación de procesos de monitoreo y evaluación; la generación de una impronta negociadora; la definición de criterios de diferenciación interna que generen autonomía y horizontalidad de la alta dirección, potenciando un modelo colegiado; el arrogarse un rol articulador en relación con las demás agencias estatales involucradas en la materia; la asunción de un carácter multivectorial, estableciendo vectores prioritarios de relaciones externas (a nivel de región, de otras regiones y de organismos internacionales); la fijación de criterios de focalización.

## *V.2. Ponderando al sistema internacional*

Para el docente-investigador del Programa de Estudios Internacionales Lincoln Bizzozero, en sus trabajos “La Inserción Internacional de Uruguay en la Globalización: una Mirada Multidimensional frente al Nuevo Siglo” y “La Inserción Internacional de Uruguay ante las Próximas Décadas: Geografías Mundiales y Estrategias Regionales”, la inserción internacional es entendida como la acción de incluir una cosa en otra, lo cual implica –en el caso de la comunidad política de habitantes de un territorio– un conjunto de decisiones que estarán definidas a partir de su política exterior y delimitadas por el contexto estructural. Por lo cual la inserción internacional queda asociada a la política exterior. Al respecto, “Uruguay ha debido afrontar diversos cambios del sistema internacional y del entorno regional que han derivado en modificaciones y ajustes de su política exterior”. (Bizzozero 2007: 17) Particularmente señala: la participación del país en las misiones de paz, la firma de un TLC con Estados Unidos, la flexibilización del acuerdo regional del MERCOSUR, problemas derivados de los uruguayos residentes en el exterior, las relaciones con Argentina a raíz del bloqueo de los puentes binacionales. En su artículo “La Inserción Internacional de Uruguay ante las Próximas Décadas: Geografías Mundiales y Estrategias Regionales” detalla tres debates en torno a la inserción dada la condición de país pequeño. El primero sobre los países o regiones a priorizar en el comercio exterior, con dos temas centrales: el acceso a mercados y el valor agregado en los productos, debate en el que se verifica un giro regional en los años setenta. El segundo debate refiere al rol del Estado en la

orientación de las relaciones económicas externas, que asume importancia desde los ochenta, discutiendo protagonismo y conveniencia de limitar la movilidad de factores. El tercer debate se centra en la preocupación por la vulnerabilidad de los países pequeños frente a los procesos mundiales. La discusión del vínculo con Estados Unidos no implica una salida del bloque regional, sino más bien “el intento de flexibilizar las reglas del MERCOSUR y posibilitar acuerdos extrarregionales...”. (Bizzozero 2007/1-2: 48) En otros términos, la disyuntiva es profundizar el proceso y hacer del mismo una plataforma para la integración, o considerarlo una senda para la inserción internacional. Así, en la firma de un TLC bilateral con Estados Unidos “pocos enfoques visualizaron el punto como parte del debate sobre el modelo de gobernanza mundial y sobre la construcción de una arquitectura institucional que posibilitara la aplicación de los principios democráticos y de los derechos del ciudadano en el espacio global”. (Bizzozero 2007/1-2: 49) “Este camino traduce una opción por un modelo de gobernanza mundial, que aparta al país de un posible aporte a una construcción regional multidimensional, como resulta el modelo europeo y deja abierto el flanco a un incremento del cuestionamiento regional y de la dimensión política y social”. (Bizzozero 2007/1-2: 49-50) En relación con esto, se plantean dos núcleos de interés que posibilitan canales de intercambio político con Estados Unidos: gobernabilidad internacional y gobernanza mundial. Por otra parte, a nivel de las relaciones regionales, el vínculo con Brasil se construye desde una agenda positiva, mientras con Argentina se dificultan las posibilidades de cooperación. Sin embargo, desde un enfoque amplio, continental, debe considerarse que las posibilidades de Uruguay para incidir en el ámbito sudamericano dependen de su inserción en el MERCOSUR, “porque el MERCOSUR es el único espacio en el que el país puede incidir directamente en su proyección al espacio regional”. (Bizzozero 2007/1-2: 53) Cabe desarrollar el concepto de gobernabilidad internacional y la gobernanza mundial en el eje relacional con Estados Unidos, desde el artículo “La Inserción Internacional de Uruguay en la Globalización: una Mirada Multidimensional frente al Nuevo Siglo”. En el plano de la gobernabilidad internacional, los temas referentes a la democracia, los derechos humanos y el combate al terrorismo han propiciado una agenda positiva y punto de partida para el entendimiento y desarrollo de la cooperación entre ambos países. Ello no ha significado un apoyo al conjunto de políticas desplegadas por Estados Unidos; la guerra en Irak, por ejemplo, significó un punto de inflexión por parte de Estados Unidos en esa agenda positiva con Uruguay y con otros países latinoamericanos. En el plano de la gobernanza mundial, Bizzozero señala que el país ha tenido un papel ambiguo durante este siglo que se ha visto reflejado en los debates generados en el sistema político nacional en torno al TLC.

Para el docente-investigador de la Universidad de la Empresa Enrique Martínez Larrechea, en “La Política Exterior del Uruguay en Transición: la Dimensión Sudamericana”, la política exterior del Uruguay se encuentra en un proceso de transición debido a las notables transformaciones estructurales que operan en el contexto



internacional, tanto en el plano regional como en el global. En el ámbito regional, la primera transformación estructural estuvo dada por la asociación argentino-brasileña, iniciada hace veinte años, que, según varios analistas internacionales, sentó las bases para la conformación del MERCOSUR. La segunda transformación puede visualizarse en la nueva política sudamericana, a partir de 2004, a raíz de “la maduración del proyecto estratégico brasileño, que ha pasado de simple estado núcleo o potencia regional al rol de *system affecting state*”. (Martínez Larrechea 2007: 155) Finalmente, la tercera transformación estructural corresponde al contexto global y tiene relación con los signos de agotamiento de la potencia hegemónica en el Sistema Internacional y el pasaje de una estructura unipolar a otra multipolar. En “El Uruguay Internacional y su Dimensión Estratégica Sudamericana”, Martínez Larrechea reafirma que la actual política sudamericana es una novedad histórica. Tres aspectos emergentes definen esta novedad: diferentes iniciativas de integración (IIRSA, UNASUR, etc.); la consolidación desde 1980 de las democracias, de los márgenes de autonomía en política internacional y de los mecanismos de concertación política; la convergencia entre Argentina y Brasil. Se reconoce la existencia de factores que operan en sentido fragmentador: la incertidumbre sobre la negociación en la OMC, sobre la negociación MERCOSUR-Unión Europea, y el impulso de acuerdos bilaterales por parte de Estados Unidos. Sin embargo, el abandono del ALCA, la conformación de la UNASUR y el IIRSA, la ampliación de las relaciones externas del MERCOSUR y la asociación argentino-brasileña, “constituyen no sólo un cúmulo de coyunturas sino un patrón de inserción internacional de la región”. “[Se debe] superar la falsa oposición de integrar Uruguay a la región o integrarlo al mundo. Uruguay sólo podrá integrarse al mundo desde la respuesta a los desafíos específicos que le plantea la región en la que se inserta y en la que es un actor definido...”. Así, el autor considera la integración regional como prerrequisito de una integración viable al mundo. (Martínez Larrechea 2007/1-2: 205) Esto “impone la construcción de la perspectiva de círculos concéntricos, desde el ámbito subregional y regional, hacia los ámbitos y foros de actuación más amplios”. (Martínez Larrechea 2007/1-2: 201)

El senador de la República, electo por el lema Partido Nacional, Sergio Abreu, propone algunas líneas de reflexión sobre cómo percibe la inserción internacional del país, principalmente en la región. Por sus características de tamaño y ubicación geográfica, sostiene que Uruguay es un país vulnerable, desde el punto de vista político, económico y comercial. En este esquema, Uruguay debe manejar su inserción internacional con realismo, pragmatismo y principismo: “... realismo para ajustarse claramente a las circunstancias cambiantes, habida cuenta de su vulnerabilidad. Pragmatismo, tomando en cuenta precisamente esas circunstancias, pero moviéndose con una gran agilidad en función de que siempre estamos por detrás de circunstancias que se producen en otros lados. Principismo, porque somos un punto de referencia en la defensa del derecho internacional y todo aquello que significa los tres elementos básicos de nuestra concepción política: no intervención, autodeterminación y solución

pacífica de las controversias...” (Abreu 2007: 162) El eje principal de su discurso se centra en el tipo de inserción internacional del Uruguay en la región. El modelo de integración regional que dio origen al MERCOSUR, se basó en un programa de liberalización comercial, automática, progresiva y lineal que permitió ingresar en una zona de libre comercio, con algunas excepciones, y trató de proyectar una unión aduanera solamente con un AEC. En el nuevo siglo y a la luz de una nueva coyuntura internacional, en la cual el multilateralismo gana espacio frente a la bilateralidad y unilateralidad, Abreu argumenta que en el MERCOSUR lo primero que debemos saber es si somos una unión aduanera o una zona de libre comercio y, paralelamente, analizar en qué condiciones viene Venezuela a formar parte del bloque. Concluye priorizando la profesionalidad y calidad de los negociadores en el exterior, para evitar la improvisación y que se acrecienten la vulnerabilidad del país.

En el desarrollo de su ponencia, el senador de la República electo por el Frente Amplio, Alberto Couriel, se focaliza en reflexionar sobre la dimensión económica y comercial de la inserción internacional del Uruguay, partiendo de dos acuerdos básicos con Sergio Abreu: la geografía limita al Uruguay en su modo de inserción, y su característica de país pequeño en la región y el Sistema Internacional. Su argumento central es que la inserción del Uruguay y especialmente su estructura productiva, al igual que en otros países latinoamericanos, estuvieron determinadas desde afuera: “... la especialización que tuvo Uruguay, la que tuvo Chile o Brasil, estuvo determinada por la característica del rubro de exportación que requería el mundo internacional”. (Couriel 2007: 169) Partiendo de la base de que el mundo desarrollado exporta productos de alta y media tecnología, Couriel se dice más interesado en analizar calidad, contenido tecnológico, valor agregado y empleo generado de los productos exportados que en analizar los destinatarios de la exportación. Respecto al modo de inserción internacional, argumenta que en un mundo de bloques como el actual, Uruguay debe unirse con los países latinoamericanos y así ganar poder de negociación en el campo internacional: “... siento que en este mundo de bloques o me uno con los países latinoamericanos o el destino de los pueblos de la región está en juego y cuando digo el destino estoy hablando de lo económico, de lo social, de la dignidad, de la cultura y de la soberanía política”. (Couriel 2007: 175-176)

La docente-investigadora del Programa de Estudios Internacionales Isabel Clemente, concibiendo el sistema Internacional como un mundo de bloques, plantea dos estrategias principales de inserción para Uruguay: la del actor solitario que se inserta mediante acuerdos bilaterales con otros países o bloques, y la del que se inserta como parte de un conjunto mayor. Uruguay debe apostar a esta opción, pues “la política de integración subregional proporciona la estrategia adecuada para consolidar y ensanchar la inserción internacional de Uruguay”. (Clemente 2007: 12) El modelo de inserción basado en la integración tiene sólidas bases geopolíticas, y estas hacen inviable la vía del actor solitario; “el sistema de cuencas hidrográficas ha integrado históricamente a esta región en torno a la cuenca del Plata...”. (Clemente 2007: 31)

Las ventajas de esta opción se desprenden del proceso histórico seguido por el país y la región, en particular por la imposibilidad de continuar la política pendular a partir de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil, y, sobre todo, se desprenden de lo prometedor de la actual agenda regional. En este marco, se destaca: la importancia económica del MERCOSUR para Uruguay medida en exportaciones; las nuevas oportunidades para el desarrollo que surgen con el FOCEM; la creación del Banco del Sur; la constitución de la UNASUR, entre otros. Así, desde el comienzo del gobierno del Frente Amplio surgieron propuestas de negociar un TLC con Estados Unidos, frenadas por la oposición de la mayoría del partido de gobierno, distintos sectores de la sociedad civil y Brasil. Estas propuestas perjudicaron al país: “La aparición de una línea contradictoria con el modelo de inserción internacional contenido en el programa de gobierno debilitó la posición internacional de Uruguay precisamente cuando enfrentaba un conflicto con Argentina. El poder negociador de Uruguay ante el bloque subregional quedó disminuido por la percepción desde afuera de una fractura en el frente interno y las dudas acerca del rumbo internacional del país”. (Clemente 2007: 31) Por el contrario, se sugiere más prometedor apostar a la alianza con la Unión Europea que aspira a un fortalecimiento del diálogo político, además de la cooperación y la relación comercial.

Para el docente-investigador del Departamento de Economía Marcel Vaillant, el MERCOSUR es la estrategia principal de inserción de Uruguay en la actualidad, y tiene numerosos problemas, cuya solución no son prioridad de los socios grandes del bloque. Como consecuencia, el país debería aprovechar la oportunidad de un TLC con Estados Unidos. Uruguay tiene actualmente una compleja situación de inserción internacional, que se ilustra con tres elementos: el bajo desempeño de las condiciones de integración en el MERCOSUR, un fuerte bilateralismo entre Argentina y Brasil a nivel del bloque, y las deterioradas relaciones con Argentina: “El *statu quo* de la integración no es favorable a los intereses de Uruguay ni se espera que cambie en los próximos años”. (Vaillant 2007: 111) Esto hace a Uruguay vulnerable, en el marco de un contexto de permanente cuestionamiento de hecho a los fundamentos del proceso de integración regional. Además de los problemas generales de institucionalidad, dos fenómenos dan cuenta de las dificultades del proceso: malestar con la integración y el síndrome MERCOSUR. El malestar refiere a la dinámica de una integración a medias, que desindustrializa al país, a partir del desvío de comercio que genera una unión aduanera permanentemente perforada. Ello se debe a que “las políticas nacionales de los países más grandes no se negocian y permanecen sin cambios, aun contradiciendo el proceso de integración”. (Vaillant 2007: 96). Este malestar con la integración se define por oposición a la integración profunda, que favorecería los intereses de los socios pequeños. El síndrome MERCOSUR refiere a una brecha entre lo que los países declaran, lo que acuerdan y lo que hacen, o sea “lo que efectivamente aplican los países en sus ordenamientos domésticos”. (Vaillant 2007: 98). Esto se manifiesta en: la situación del proceso de convergencia, el mantenimiento de

regímenes especiales de comercio, los acuerdos en materias complementarias<sup>(58)</sup>, la negociación común con terceros y los acuerdos preferenciales con terceros por fuera del MERCOSUR. Finalmente, Vaillant señala tres efectos positivos de un TLC con un país cuyo mercado se ha vuelto relevante para las exportaciones uruguayas: mejorar el acceso a un conjunto de sectores que presentan ventajas comparativas tradicionales y cuyos productos son considerados sensibles y están protegidos por Estados Unidos, un ingreso sin aranceles podría determinar un aumento de volúmenes y precios en las exportaciones; el desarrollo de nuevos sectores de especialización, en particular en servicios, con la creación de nuevos empleos de calidad; la reducción del efecto desvío del comercio que implica el MERCOSUR con un AEC hecho a la medida de las preferencias de política comercial de la economía líder.

Finalmente, en este conjunto de reseñas sobre trabajos que ponderan el énfasis en el factor externo, Sistema Internacional, cabe agregar la concepción del socio pequeño a partir de dos trabajos de Lincoln Bizzozero, *Uruguay en la Creación del MERCOSUR. ¿Un Cambio en la Política Exterior?* y “Socios Pequeños en Procesos de Integración. El Caso de los Países del BENELUX en la Integración Europea”, y un tercero de Sergio Abreu, “Uruguay: Socio Pequeño del MERCOSUR”. Para Lincoln Bizzozero, los nuevos regionalismos que se han originado en los años noventa deben ser entendidos como una respuesta estratégica de los países al nuevo orden internacional, caracterizado por la consolidación de la economía de libre mercado y la creciente interdependencia económica a nivel global. (Bizzozero 2000: 6) El surgimiento del MERCOSUR es un ejemplo claro de nuevo regionalismo, en tanto respuesta al contexto descrito, teniendo consecuencias directas en la estrategia de inserción internacional del Uruguay como socio pequeño en la región. En su libro *Uruguay en la Creación del MERCOSUR. ¿Un Cambio en la Política Exterior?*, Bizzozero argumenta que el estudio del socio pequeño, especialmente de los países latinoamericanos, requiere dos enfoques: por un lado, el que se refiere a la integración regional, como respuesta política estratégica de los países latinoamericanos; por otro, el que plantea las diferentes orientaciones y prioridades de los países para estar mejor posicionados en la inserción competitiva. Bizzozero explica que: “Los procesos de integración que comenzaron en los noventa replantearon los principios de las relaciones entre socios desiguales sobre la base de la equiparación básica de los miembros frente a las obligaciones definidas en cualquier acuerdo del sistema internacional”. (Bizzozero 2008: 78) En este sentido, la consagración del principio de reciprocidad, como marco de referencia por el cual se relacionan los Estados socios en el MERCOSUR, supuso un cambio para Uruguay en comparación de lo que suponía la inserción en el marco de la ALADI. En este nuevo contexto, sostiene que Uruguay podía optar por distintos caminos. Uno de ellos, implicaba una inserción de tipo universalista, que abogaba por una apertura al mundo. Otro camino priorizaba el mercado regional como

---

(58) Política de competencia, propiedad intelectual, compras gubernamentales e inversiones.

primera opción para luego insertarse en el mundo. Un tercer camino suponía esperar los cinco años que contemplaba el acuerdo argentino-brasileño, salvaguardando los acuerdos comerciales con ambos países, y luego negociar el ingreso al proceso. Un cuarto camino, planteaba el mantenimiento de los acuerdos comerciales con Argentina y Brasil, sin un ingreso al proceso de integración regional.

A su vez, Sergio Abreu sostiene que el ingreso al MERCOSUR implicó un cambio en la política exterior uruguaya especialmente con sus dos grandes vecinos. La nueva estrategia de inserción internacional generó el pasaje de la política exterior pendular, de acercamiento al vecino más confiable según las circunstancias, a una política basada en los círculos concéntricos, en la cual el relacionamiento con Argentina y Brasil significa sólo el primer círculo. Los demás círculos son la subregión, la región, el continente, Iberoamérica y el mundo. En el plano comercial, el desarrollo de la cooperación entre Argentina y Brasil podía generar efectos negativos para Uruguay, a raíz de la dependencia comercial que el país ha tenido con sus vecinos. No obstante, la integración al MERCOSUR ha sido considerada como una plataforma de negociación con el resto del mundo. Por otra parte, el MERCOSUR recoge el aporte de cada uno de sus socios en un gran proyecto político. En él, Uruguay como socio pequeño de la región aporta la propia existencia del MERCOSUR en su institucionalidad jurídica y credibilidad política. “Sin la participación de Uruguay podrá pervivir cualquier tipo de asociación pero el MERCOSUR no podrá consolidar su existencia. Un país pequeño en un esquema de integración de esta naturaleza contribuye a la decisión política en relación inversa a su dimensión territorial y a su importancia económica”. (Abreu 2000: 77)

## CONCLUSIONES

Este trabajo pretende constituirse en un insumo para la reflexión sobre la inserción internacional del Uruguay en el siglo XXI. La **inserción internacional es considerada y definida a través de la política exterior** o sea, desde una actividad que se procesa en los sistemas políticos internos, se ejecuta en el espacio de dominio gubernativo de un Estado y se proyecta hacia el exterior. La política exterior, en cualquier contexto histórico y en todos los Estados, pero especialmente en los situados en la periferia del Sistema Internacional, debe ser funcional al modelo y a la estrategia de desarrollo nacional. Obviamente, esto implica para el sistema político respectivo, la articulación de la dimensión económica en los ámbitos regionales e internacionales, pero también implica articular las dimensiones política, social y cultural. Los ministerios de Relaciones Exteriores son la institucionalidad adecuada para materializar el abordaje integral y las Relaciones Internacionales, la disciplina comprensiva de las áreas que abarca una inserción internacional exhaustiva.

La investigación incluyó un estudio de las principales concepciones teóricas y metodológicas sobre el estudio de la política exterior en Latinoamérica para concluir lo antedicho en el primer párrafo: los estudios sobre relaciones exteriores, en general, y sobre inserción internacional, en particular, deben contemplar la influencia de factores internos y externos al país de referencia. A partir de allí, se caracterizan los dos factores comprensivos de una serie de factores, tanto endógenos como exógenos: el sistema político (y de toma de decisiones) y el Sistema Internacional.

El **sistema político** es presentado a partir de tres dimensiones. La dimensión institucional referida a las normas constitucionales que establecen mecanismos de toma de decisiones en la conjunción de voluntades Poder Ejecutivo / Poder Legislativo; la estructural integrada por los actores gubernamentales domésticos, capaces de obligar en forma válida y jurídica a su Estado, y la dimensión procesal como espacio integral donde participan actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, que procuran ejercer influencia operando sobre la dimensión estructural. El **Sistema Internacional** es entendido como la conjunción de actores que en sus interrelaciones van generando una estructura de poder (unipolar, bipolar o multipolar), dentro de la cual se verifica un proceso con interacciones complejas, ceñidas a determinadas reglas, entre ellas las provenientes del Derecho Internacional. En definitiva, el sistema político exhibe una estructura de autoridad jerárquica, centralizada y conductora de un Estado con el monopolio del legítimo uso de la fuerza. El Sistema Internacional, simultánea y paralelamente, presenta una estructura de poder no definida institucionalmente, sino determinada por los actores centrales –Estados, con mayores capacidades, que interactúan en relaciones de coordinación.

La **propuesta preelectoral del Partido Colorado en 1999** y el acuerdo complementario propuesto por el Partido Nacional y aceptado por el candidato Jorge Batlle, muestran a la política exterior fuertemente funcional a la estrategia de desarrollo. En forma textual, el documento del coloradismo insta a armonizar la política exterior con la propuesta económica. La idea de inserción consiste en una apertura

al comercio internacional sin trabas de ninguna especie, criticando duramente los subsidios aplicados por los países desarrollados. El MERCOSUR es considerado beneficioso, en tanto plataforma de inserción internacional y posibilidad para el país de quedar posicionado como Centro Regional; se aboga por la consolidación de su institucionalidad. La frase que resume esta ponderación insta a revalorizar el papel de la representación económica y comercial, dentro de la concepción actual de las relaciones internacionales, privilegiando la atención a los países que mantengan con Uruguay vínculos comerciales significativos, a pesar de matizar esa expresión en la propia propuesta. Por otra parte la **“contraoferta” blanca** para dar apoyo y formar coalición con el Partido Colorado coincide en el énfasis de temas comerciales, pero estampando expresiones sobre: diálogo social, involucrando gobierno, empresarios y trabajadores; profundización de la institucionalidad del MERCOSUR; valorización de recursos o capacidades como instrumentos de política exterior.

La **propuesta del entonces Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría de 2004**, dentro un desarrollo exhaustivo de principios rectores en política exterior, resalta el no alineamiento a alianzas políticas y militares lideradas por grandes potencias, en una clara alusión al gobierno de turno por su relación estrecha con Estados Unidos. Asimismo, reafirma el respeto a los compromisos asumidos con los organismos financieros internacionales, tratando de aventar temores sobre incumplimientos. La estrategia de inserción reivindica al espacio MERCOSUR como plataforma de negociación. Desde esa plataforma, se privilegian relaciones con los países latinoamericanos y negociaciones conjuntas con el resto de los actores internacionales. El MERCOSUR, en sí mismo y no como plataforma, es considerado un acuerdo sustancialmente político que requiere consolidación institucional y, particularmente, un parlamento regional. De todas formas, se reconoce que la agenda del bloque no se agota en lo institucional, proponiéndose instrumentos para ahondar la integración. Finalmente, la coalición de izquierda propone recalificar el instrumento Ministerio de Relaciones Exteriores, no permitir que sea una dependencia encerrada en sí misma y propiciar su adaptación a los objetivos nacionales.

El **gobierno uruguayo 2000-2005** debió afrontar cambios dramáticos en el Sistema Internacional, desde un reposicionamiento de Estados Unidos como potencia hegemónica hasta una inusual crisis económica y financiera en la región que no eludió al país. Por otra parte, el MERCOSUR no avanzó en coordinación de políticas macroeconómicas y siguió exhibiendo incumplimientos de la normativa comercial intrabloque. Las respuestas de Jorge Batlle pasaron por declarar el fortalecimiento del MERCOSUR e inclusive de reivindicar el 4+1, como método de negociación conjunto y subregional, a la vez que emprendía negociaciones bilaterales con Estados Unidos, justificándolas en las crisis de los socios mayores del MERCOSUR y la necesidad de apertura de mercados. El resultado fue la creación de la Comisión Conjunta Uruguay -Estados Unidos sobre Comercio e Inversión, la firma del TRPI y un notable incremento de las exportaciones uruguayas al país del norte. La apuesta del presidente se centró en conseguir diversos compradores para las producciones agrícolas con el fin de aliviar las urgencias en el corto plazo (resaltan los acuerdos con China, Rusia

e Irán), mientras simultáneamente desplegaba un discurso de férrea condena a los subsidios aplicados por países de la Unión Europea.

El gobierno de Jorge Batlle mostró una incapacidad de generar consensos en política exterior en el interior del sistema político. En una dimensión esencialmente política de la inserción internacional, el gobierno materializó dos decisiones generadoras de fuertes disensos: la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba y la no-condena de la agresión de Estados Unidos y sus aliados a Irak. Los disensos abarcaron a todo el sistema político ajeno al Partido Colorado. La oposición propiamente dicha, el Encuentro Progresista-Frente Amplio y el Nuevo Espacio, disintió por cuestiones de fondo, nucleadas en la acusación de excesivo alineamiento nacional con Estados Unidos. El Partido Nacional, coaligado con el partido de gobierno desde su asunción hasta noviembre de 2002, disintió por cuestiones de forma, abonadas en la ausencia de consultas.

La **inserción internacional del gobierno del Frente Amplio**, claramente, apostaba al fortalecimiento del MERCOSUR y del MERCOSUR ampliado, y al estrechamiento de relaciones con los países latinoamericanos, en lo posible desde el bloque. Esta apuesta aspiró a que la afinidad ideológica entre los respectivos gobiernos apuntalara las relaciones de cooperación e, inclusive, la profundización de los mecanismos de integración. Las asimetrías intrínsecas en el bloque, la insuficiencia de los mecanismos de respuesta para superarlas, las trasgresiones al libre comercio intrarregional, la bilateralidad argentino-brasileña en la toma de decisiones subregionales, y, en definitiva, la falta de un liderazgo responsable de los socios mayores, resultaron un escollo insalvable para esa aspiración. Resulta sintomático, al respecto, los casi incambiados reclamos de Tabaré Vázquez al asumir tanto la primera Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR en su período de gobierno, a mediados de 2005, como la última, a mediados de 2009. Este panorama se vio agravado por dificultades en el relacionamiento bilateral con Brasil por la falta de apoyo recíproco en las candidaturas en la OMC y el BID, y por las relaciones bilaterales Uruguay-Estados Unidos, pero sobre todo por el conflicto con Argentina por la instalación de las plantas de celulosa. Por otra parte, en dicho diferendo, Brasil no asumió ningún rol como líder subregional, alegando la bilateralidad del mismo. Dentro del círculo de prioridades dibujado por el gobierno, se destaca como positiva la profundización de relaciones con Venezuela, a pesar de las preocupaciones actuales del gobierno por la falta de concreción de algunas negociaciones. Lo descrito llevó a un renovado fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos de América, en su dimensión económica-comercial, a pesar de las críticas al gobierno de Batlle. El TRPI fue ratificado y la Comisión Conjunta de Comercio e Inversión siguió avanzando y se agenció la firma de un TIFA, acuerdo marco que facilitó el avance en las materias de referencia y en diferentes rubros. En 2006, incluso, Estados Unidos llegó al extremo de ofrecer la negociación de un TLC bilateral, generando disensos en el sistema político, en el gobierno y en el partido de gobierno.

Las mayorías parlamentarias del partido de gobierno operaron disciplinadamente en apoyo a las posturas finales del Poder Ejecutivo. Sin embargo, esto no se trasuntó



en una política centralizada ni de unidad. Por el contrario, la descentralización a la que apostó Tabaré Vázquez, con Reinaldo Gargano de Canciller, delegando directamente funciones en otros ministros, en el secretario de la Presidencia y aun en embajadores, también derivó en una fragmentación de la política exterior, al verificarse desacuerdos profundos. En este contexto, la política exterior no recabó consensos básicos con los partidos opositores, a pesar de la distensión discursiva entre gobierno y la oposición, fácilmente verificada desde la asunción de Gonzalo Fernández.

En definitiva, las respuestas del sistema político nacional a la inserción del país, en este siglo XXI, generaron niveles de disensos muchos mayores a los verificados en las últimas administraciones de gobierno del siglo XX.

A pesar de que no es un tema central en los objetivos de este trabajo, y no fue mencionado en el documento, cabe agregar que la participación de efectivos militares en las Misiones de Paz de las Naciones Unidas, se tornó en la única manifestación de la política exterior que no ha sufrido variaciones, no obstante ciertos cuestionamientos de algún sector del Frente Amplio con relación al envío de efectivos a Haití. (Ferro Clérico, Fernández Luzuriaga, Hernández Nilson 2006: 139 y 140)

Entre los **autores que priorizaron el sistema político nacional** sobre el problema de la inserción internacional del país, Cancela pone énfasis en la respuesta institucional de la Cancillería y su Servicio Exterior; Chasquetti en las respuestas legislativas, con sus consensos y disensos; Buquet en las apreciaciones de las élites políticas en cuanto a los mismos consensos y disensos; Fernández Luzuriaga en el desafío de definirla desde un gobierno sin antecedentes en la administración, ostentando mayorías parlamentarias y con una concepción ideológica de izquierda; Arteaga en la incidencia de tres imaginarios colectivos, el latinoamericanista, el rioplatense o patriagrandista y el universalista; Pérez Antón en las matrices como ordenación intermedia entre la formulación ideológica y la acción en política exterior; Luján en la modernización del sistema de toma de decisiones.

Entre los **autores que priorizan al Sistema Internacional**, Bizzozero pone énfasis en los ejes MERCOSUR y relación bilateral con Estados Unidos; Martínez Larrechea en el nuevo rol y la importancia del “proto-Estado continental” América del Sur; Abreu en el sinceramiento del MERCOSUR, a la luz de una nueva coyuntura internacional en la que el multilateralismo gana espacio frente a la bilateralidad y la unilateralidad; Couriel en la consolidación de un bloque latinoamericano con una oferta nacional exportable que ostente mayor valor agregado y contenido tecnológico; Clemente en el MERCOSUR como la estrategia adecuada para ensancharla por sobre la estrategia del actor solitario; Vaillant en los aspectos positivos para la firma de un TLC bilateral con Estados Unidos teniendo en cuenta las debilidades actuales del MERCOSUR. Finalmente, en este grupo, se incluyó la concepción de socio pequeño, a partir de trabajos de Bizzozero y Abreu, que muestran al MERCOSUR como respuesta estratégica a un nuevo contexto internacional de fines del siglo pasado y como forma de lograr una inserción internacional competitiva.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Sergio. (2000) “Uruguay: Socio Pequeño del MERCOSUR”, en *Los Países Pequeños: su Rol en los Procesos de Integración*, Lincoln Bizzozero y Sergio Abreu, Fernando Mateo (editor), Buenos Aires, INTAL y Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Divulgación 8.
- ABREU, Sergio. (2007) “Política Exterior: la Agenda Actual”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 161-168.
- ARBUEET VIGNALI, Heber. (1993) “Las Relaciones Internacionales y sus Reglas” en *Derecho Internacional Público. Tomo I*, Heber Arbuet Vignali, Eduardo Jiménez de Aréchaga y Roberto Puceiro Ripoll (Obra dirigida por Eduardo Jiménez de Aréchaga), Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria. p. 15-94.
- ARTEAGA, Juan José. (2007) “Influencia del Imaginario Histórico en la Inserción Internacional del Uruguay”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 44-51.
- BARBÉ, Esther. (2003) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- BERNAL MEZA, Raúl. (2005) *América Latina en el Mundo*, Buenos Aires, Nuevohacer y GEL.
- BIZZOZERO, Lincoln. (2000) “Socios Pequeños en Procesos de Integración. El Caso de los Países del BENELUX en la Integración Europea”, en *Los Países Pequeños: su Rol en los Procesos de Integración*, Lincoln Bizzozero y Sergio Abreu, Fernando Mateo (editor), Buenos Aires, INTAL y Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Divulgación 8.
- BIZZOZERO, Lincoln. (2007) “La Inserción Internacional de Uruguay en la Globalización: una Mirada Multidimensional frente al Nuevo Siglo”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 17-43.
- BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln. “La Inserción Internacional de Uruguay ante las Próximas Décadas: Geografías Mundiales y Estrategias Regionales”, en *Cuadernos del CLAEH* 94-95, CLAEH, 2ª serie, año 30, 2007/1-2. p. 35-57.
- BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln. (2008) *Uruguay en la Creación del MERCOSUR. ¿Un Cambio en la Política Exterior?*, Montevideo, Universidad de la República - CSIC.
- BOBBIO, Nicolás, Nicola MATTEUCI y Gianfranco PASQUINO. (2008) *Diccionario de Política*, México D.F., Siglo XXI Editores.
- BUQUET, Daniel. (2007) “Evaluación de las Elites Uruguayas sobre Política Exterior”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 109-120.
- CANCELA, José Luis. (2007) “El Sistema Global como Marco de Inserción de Uruguay: el Contexto para la Diplomacia”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 9-15.
- CHASQUETTI, Daniel. (2007) “El Proceso Legislativo de la Política Exterior (2005-2007)”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones

- Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 95-103.
- CLEMENTE, Isabel. “Inserción Internacional desde la Región”, en *Cuadernos del CLAEH* 94-95, CLAEH, 2ª serie, año 30, 2007/1-2. p. 11-33.
- COURIEL, Alberto. (2007) “Inserción Internacional: Origen y Destino”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 169-176.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2000) *El Presidente Electo en la Transición, Variables Afectadas de la Política Exterior*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 53.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2003) *Ruptura de Consensos en la Política Exterior Uruguaya durante el Tormentoso 2002*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 62.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. “La Guerra en Irak en el Contexto Internacional: La Posición del Poder Ejecutivo Uruguayo y las Reacciones en el Sistema Político Nacional”, en la revista *La Gaceta* N° 27, Asociación de Profesores de Historia del Uruguay (APHU), Junio 2003. p. 21-25.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2005) *La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2004*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 66.<sup>(59)</sup>
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. “Primeros Pasos de la Política Exterior Progresista”, en la revista electrónica *La Onda Digital* N° 328, 6 de marzo de marzo de 2007. <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/328/A1.htm>
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (Agosto 2007) “La Política Exterior Uruguaya desde Tres Singularidades”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 121-135.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2007) *La Inserción Internacional en 2005: Roles y Posturas de los Decisores Gubernamentales*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 71.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. (2008) *Cambio de Canciller en el Uruguay de 2008. ¿Ratificación o Rectificación de Rumbos?*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Serie Documentos de Trabajo N° 74.
- FERRO CLÉRICO, Lilia, Wilson FERNÁNDEZ LUZURIAGA y Diego HERNÁNDEZ NILSON. “Estrategia y Desarrollo de la Inserción Internacional de Uruguay a partir de Marzo de 2005”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 15. Instituto de Ciencia Política y Ediciones Cauce, 2006. p. 129-150.
- FERRO CLÉRICO, Lilia. “Democracia y Política Exterior: Uruguay (1985-2006), en *América Latina Hoy*, Volumen 44, Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, diciembre 2006 p.115-132.
- HERNÁNDEZ, Nilson. (2009) *Las Relaciones Uruguay-Venezuela durante el Gobierno de Vázquez. ¿Intereses Comunes o Intereses Coincidentes?* Montevideo. Monografía Final del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Promoción 2008-2009.
- LUJÁN, Carlos. (2007) “Hacia un Programa de Reflexión en la Acción: Toma de Decisiones, Liderazgo y Calidad de la Política Internacional”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales

(59) Publicado también en la revista electrónica *La Onda Digital* N° 225, 1º de marzo de 2005. <http://www.uruguay.com/laonda/LaOnda/225/5>

- e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 75-94.
- MARTÍNEZ LARRECHEA, Enrique. (2007) “La Política Exterior del Uruguay en Transición: la Dimensión Sudamericana”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 149-160.
- MARTÍNEZ LARRECHEA, Enrique. “El Uruguay Internacional y su Dimensión Estratégica Sudamericana”, en *Cuadernos del CLAEH* 94-95, CLAEH, 2ª serie, año 30, 2007/1-2. p. 193-210.
- PEREZ ANTÓN, Romeo. (2004) “Un Siglo de Política Exterior”, en *El Uruguay del Siglo XX. Tomo II: La Política*. (Colección dirigida por Benjamín Nahum), Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política. p. 95-135
- PEREZ ANTÓN, Romeo. (2007) “Partidos Políticos y Política Exterior: Matrices para su Elaboración”, en *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*, Montevideo, Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (IASE). CD-Rom. ISBN: 978-9974-0-0394-1. p. 104-108.
- RUSSELL, Roberto. (1990) “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina”, en Roberto Russell y otros, *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Programa RIAL. p. 255-274.
- VAILLANT, Marcel. “¿Por Qué Uruguay Necesita Negociar un TLC con Estados Unidos?”, en *Cuadernos del CLAEH* 94-95, CLAEH, 2ª serie, año 30, 2007/1-2. p. 91-120.
- WALTZ, Kenneth (1988) *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, GEL.
- WEBER, Max. (2007) *La Ciencia como Profesión. La Política como Profesión*, Madrid, Espasa Calpe.

#### Otros Documentos

- Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. (Julio/Octubre 2004) *El Gobierno del Cambio. Dr. Tabaré Vázquez. La Transición Responsable*, Montevideo, FESUR.
- Partido Colorado. (1999) *Por el Uruguay y su Gente. Programa y Principios del Partido Colorado*, Montevideo.
- Partido Nacional. (9 de noviembre de 1999) “Compromiso de Gobierno”. “Texto del Documento presentado por el Partido Nacional y Aceptado por el Dr. Jorge Batlle”, Montevideo.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.