

POLÍTICA EXTERIOR DE URUGUAY EN EL MERCOSUR DURANTE EL GOBIERNO DE JOSÉ MUJICA

URUGUAY'S FOREIGN POLICY IN THE MERCOSUR DURING JOSÉ MUJICA'S GOVERNMENT

Isabel Clemente Batalla¹

RESUMEN:

Desde su inauguración el 1º de marzo de 2010, el gobierno Mujica ha llevado adelante en forma consistente una línea política dirigida a fortalecer la integración regional y jerarquizar el rol de Mercosur en las relaciones internacionales. Este artículo estudia la política exterior de Uruguay desde una perspectiva que considera contribuciones del enfoque de toma de decisiones y trabajos sobre el rol de las ideas en política exterior. Sus objetivos son examinar las políticas hacia Mercosur desde tres dimensiones interrelacionadas: la participación uruguaya en los organismos de decisión de Mercosur, las relaciones bilaterales con otros Estados miembros de Mercosur y la posición de Uruguay en propuestas para las relaciones de Mercosur con otros bloques de integración. El artículo estudia el desempeño del gobierno en esas tres dimensiones y las interacciones entre política exterior y política interna.

PALABRAS-CLAVES:

Uruguay; Política Exterior; Mercosur.

ABSTRACT:

Since its inauguration in March 1st. 2010, the Mujica administration has consistently carried out a line of policy intended to reinforce regional integration and enhance the role of Mercosur in international relations. This article studies the foreign policy of Uruguay from a theoretical perspective that considers contributions from the decision-making approach and from works on the role of ideas in foreign policy. Its aims are to examine the policies towards Mercosur taking into account three interrelated dimensions: the Uruguayan participation in Mercosur organisms of decision, the bilateral relations of Uruguay with the other State members of Mercosur and the position of Uruguay in proposals for the relations of Mercosur with other integration blocs. The article analyzes the performance of the government in these three dimensions and the interactions between foreign policy and domestic politics.

1 Doctora de la Universidad de Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos. Coordinadora del Programa de Estudios Internacionales. Profesora e investigadora en política exterior uruguaya,, inserción internacional de Uruguay y políticas de integración fronteriza. Correo electrónico: isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy

KEYWORDS:

Uruguay; Foreign Policy; Mercosur.

Introducción

En marzo de 2010, con la llegada a la presidencia de José Mujica, comenzó el segundo gobierno de izquierda en Uruguay. Si bien el programa de gobierno establecía lineamientos de política exterior en continuidad con las orientaciones del período 2005-2010, nuevos énfasis y prioridades marcaron la política de Uruguay hacia el Mercosur.

Artículo aborda el tema desde dos perspectivas complementarias: el papel de las ideas y percepciones en la formulación de la política exterior y la teoría de toma de decisiones.

En el análisis de la política exterior del gobierno de José Mujica en el Mercosur, el papel de las ideas constituye una de las claves explicativas del diseño y de la conducción de esa política. Según Goldstein y Keohane (1993, p. 3-4) las ideas trazan rumbos y definen metas en proyectos de política exterior. El gobierno de Mujica aporta mucha evidencia a la tesis que asigna un papel de importancia a las ideas. Sin embargo, no existen estudios sistemáticos sobre el pensamiento de José Mujica sobre política exterior y por consiguiente, la investigación sobre este tema debe comenzar por revisar las observaciones y los argumentos dispersos en un conjunto amplio de discursos, declaraciones oficiales y entrevistas en los cuales Mujica ha expuesto sus ideas sobre problemas de problemas mundiales, Mercosur y la inserción de América Latina en el sistema internacional.

Es posible identificar dos corrientes de ideas que tuvieron fuerte incidencia en medios intelectuales y políticos de izquierda en los años 1940 y 1950 e influyeron en la formación del pensamiento de Mujica sobre las directrices de la política exterior de Uruguay: el tercerismo y la idea de “Patria Grande”. El tercerismo postulaba una “tercera posición” ante el orden bipolar que había surgido con el fin de la Segunda Guerra Mundial y defendía la independencia de la política exterior de los países latinoamericanos (CLEMENTE, 2008, p. 101-103). En el movimiento estudiantil el apoyo a esas ideas era mayoritario en los tiempos en que Mujica inició sus estudios de Derecho.

La idea de “Patria Grande” asumía el legado de una larga tradición de pensamiento latinoamericano sobre unidad de la región y ganó fuerte adhesión en el movimiento estudiantil, en publicaciones de izquierda como el Semanario **Marcha**, en el Partido Socialista y en el pensamiento cristiano radical posterior al Concilio Vaticano II. En muchas ocasiones Mujica ha retomado este pensamiento y lo enriquece en varias sentidos: en la relación entre integración y desarrollo

cuando afirma “la región muestra una nueva ventana para el desarrollo” (MAZZEO, 2003, 60) y en la relación entre integración y autonomía en política exterior cuando sostiene que la participación en bloques de integración fortalece la posición de los países débiles.

Desde la perspectiva de la toma de decisiones, el aporte de Roberto Russell es importante para el análisis que este artículo desarrolla. Russell propone un modelo de estudio del proceso de toma de decisiones que toma en cuenta dos continuos: el continuo unidad-fragmentación y el continuo centralización-descentralización (Russell, 1990, p.258). El continuo unidad-fragmentación permite medir el grado de coherencia, cohesión y acuerdo existente en el proceso decisorio.

El análisis del proceso decisorio de la política exterior del gobierno Vázquez enfrenta dificultades importantes para llegar a una explicación definitiva. En gran parte esas dificultades se originan en que la política exterior estuvo en el centro de un fuerte debate sobre el modelo de inserción internacional que tuvo como ámbito privilegiado (aunque no único) al sistema político y dentro de él, especialmente a la coalición gobernante. Carlos Luján ofrece una buena síntesis de las diversas interpretaciones en torno a diseño, decisión y evaluación de la política exterior, roles del presidente, ministerios y otras agencias estatales y modelos de coordinación entre todos (LUJAN, 2010, p. 364-368).

Por el contrario, la aplicación del método propuesto por Roberto Russell al estudio de la política exterior uruguaya desde 2010 revela que la toma de decisiones del gobierno Mujica puede aproximarse al modelo unitario que caracteriza Russell en contraste con la fragmentación en la conducción de la política exterior que caracterizó el período presidencial 2005-2010. La sólida unidad de dirección en el vínculo Presidente-Canciller-Subsecretario y embajadores es uno de los rasgos distintivos de la política exterior del gobierno en funciones desde 2010. La estructura del proceso decisorio garantiza la cohesión en la toma de decisiones en la mayoría de los temas, con una única excepción: la diferencia en la visión del Canciller sobre los procedimientos adoptados para el ingreso de Venezuela al Mercosur en la cumbre de Mendoza.

Finalmente, aunque tiene algunas limitaciones importantes para el caso de los países latinoamericanos (BROWN, 2005, p. 73-74) el modelo de política burocrática proporciona algunas herramientas conceptuales válidas. La decisión en política exterior entendida como una resultante del juego entre actores situados en diversos niveles de poder (ALLISON, 1988, p.246-249) permite explicar el proceso de negociación de la Presidencia con los actores del sistema político con el fin de lograr algunos acuerdos en política exterior. Por otra parte, en el interior de la coalición gobernante, en la negociación de posiciones de gobierno,

el presidente obtuvo una alineación casi perfecta entre presidencia-ministerio y embajadas en los países del bloque.

Con respecto al sistema de partidos, las relaciones con la oposición en el primer año de gobierno fueron de diálogo y con los acuerdos interpartidarios el presidente ganó el respaldo a sus designaciones de representantes diplomáticos y a su política de aproximación a Argentina cuyo primer logro fue el fin del corte de rutas en los puentes de frontera. A partir de 2011, las relaciones gobierno-oposición derivaron hacia la confrontación en un amplio conjunto de políticas y la política exterior fue una de las principales arenas de conflicto.

La ejecución de la política mantuvo los caracteres de consistencia del proceso decisorio, salvo alguna excepción que exigió el cambio de embajador. En términos generales, la unidad de acción en el nivel superior entre Ministro, Subsecretario², Directores de sección³ se complementó con instancias intermedias de carácter binacional como la Reunión de Alto Nivel (RAN), a cargo de los temas de la agenda de cooperación y desarrollo fronterizo Uruguay-Brasil, y el Grupo de Alto Nivel (GAN) creado en 2013 para ocuparse de la nueva fase de integración entre Brasil y Uruguay.

El estudio se concentra en tres dimensiones diferentes pero interrelacionadas: la política de Uruguay en el Mercosur con un foco en las cumbres del bloque y en las presidencias pro-témpore de Uruguay, las relaciones bilaterales de Uruguay con sus socios en Mercosur y las relaciones extra-bloque en dos direcciones principales: la UE y la Alianza del Pacífico.

Posición de Uruguay en el Mercosur

El gobierno se inició con un proyecto de política exterior firmemente anclado en la integración regional. En un discurso pronunciado en agosto de 2013, en la inauguración de una planta desulfuradora de gasolina, un proyecto realizado con participación argentina, Mujica se refirió a la integración diciendo: “En el mundo en que vivimos los débiles deben de juntarse con sus iguales para ser algo o alguien en la balanza mundial”. Sin embargo, las prioridades de los demás socios y la creciente adopción de medidas proteccionistas o de “comercio administrado” culminaron en barreras al comercio intrazona.

El contexto en el cual se desarrolló la acción de Uruguay dentro de Mercosur estuvo caracterizado por el estancamiento del bloque tanto en términos de avances en el proceso de integración como de sus relaciones externas. La

2 Cargo desempeñado entre 2010 y 2013 por Roberto Conde, quedó a cargo del economista Luis Porto debido a la incorporación de Conde al Senado,

3 En relación con Mercosur, importa especialmente la Dirección de Comercio Exterior, encabezada por el economista Álvaro Ons.

agudización de las diferencias entre los socios mayores incrementó el clima de incertidumbre y abrió espacios para la crítica del funcionamiento de Mercosur por parte de actores políticos de los países miembros.

En Uruguay, los partidos de oposición, de la misma manera que en el período de Vázquez, tuvieron en la política exterior en general y en particular la política de Uruguay en Mercosur, un blanco favorito de crítica. El gran espacio para ese ejercicio ha sido el Parlamento, particularmente con las interpelaciones al Canciller, algunas con duración de hasta 18 horas y retórica de fuerte tono.

También en el seno de la coalición gobernante se presentaron visiones críticas de la política exterior aunque no alcanzaron el nivel de confrontación que vivieran en 2006 la Presidencia y la Cancillería en el tema del Tratado de Libre Comercio con EEUU. Hay sin embargo algunas continuidades en relación con aquellos debates, en particular por la participación de los mismos actores de entonces: el Vicepresidente Danilo Astori, Ministro de Economía de Vázquez y adalid principal del TLC, retomó su discurso crítico de Mercosur. Un blanco favorito de las críticas de opositores y oficialistas es la política argentina de restricciones al comercio y de freno a las negociaciones con otros países y bloques.

El Canciller Almagro, por su parte, plantea una visión más equilibrada, señalando que el comercio intra Mercosur continúa siendo vital para Uruguay pero también anota como señales preocupantes la inercia del bloque ante ofertas de negociación de acuerdos de Corea, Rusia y China y la posición ventajosa que esa inercia genera para los países andinos (LANZA, 2013a).

En la visión de los diplomáticos uruguayos, se registra en Mercosur una creciente “bilateralización” para resolver las disfuncionalidades de la relación comercial (Brecha 19 de julio, p.10). En contraste, el consenso político del bloque se ha consolidado y ha permitido sortear crisis y desafíos como la transición de gobierno en Venezuela y la crisis política de Paraguay.

La política de Uruguay en Mercosur es analizada en este artículo a partir de las propuestas presentadas en las reuniones del Consejo del Mercado Común y en los discursos de la Presidencia y del Ministerio de Relaciones Exteriores. En particular son importantes las iniciativas planteadas por Uruguay en los períodos en que asumió la presidencia del bloque.

El cambio más significativo en el enfoque de la política hacia Mercosur que el gobierno de Mujica trajo ha sido el énfasis en la política. El Canciller Almagro, en ocasión de la asunción de la Presidencia Pro témpore en la XLI del CMC en Asunción del Paraguay, el 9 de agosto de 2011, sintetizaba este pensamiento de la siguiente forma:

“Partimos de un enfoque integral del Mercosur, el que se entiende como un proceso de integración regional profundo que, como tal debe abordar

todos los ámbitos: políticos, institucionales, sociales, culturales, económicos y comerciales” (URUGUAY, PRESIDENCIA, 2011). A su vez, el Presidente incluyó este planteamiento en su discurso al señalar que el libre comercio no es el único objetivo del Mercosur sino que también cuentan las tradiciones, la cultura, la historia y la libertad.

El programa que Uruguay se propuso impulsar durante su presidencia del bloque en el período julio-diciembre de 2011 apuntaba a objetivos que trascendían ampliamente la concepción originaria de zona de libre comercio y revelaban un nuevo conjunto de prioridades. Estas incluían trabajar en una propuesta de reforma del sistema de solución de controversias, promover un papel más activo del Parlamento del Mercosur, continuar avanzando hacia la consolidación de la unión aduanera con la eliminación del doble cobro del arancel externo común y la integración de los mercados de contrataciones públicas, promover la evaluación de mecanismos de FOCEM y la ampliación orientada a actividades de contenido social con escala regional. Además se planteaba la necesidad de una mayor inserción internacional de Mercosur por medio del lanzamiento de negociaciones con Canadá y con Rusia.

Estas orientaciones de la política mercosuriana del gobierno Mujica respondían a un propósito mayor: resolver el problema de las asimetrías dentro del bloque. En ese sentido, el Canciller Almagro defendía las propuestas de contenido normativo e institucional con el argumento de que la seguridad jurídica es un componente esencial del tratamiento de las asimetrías.

La misma idea aparece sintetizada en el discurso del presidente al momento de recibir la presidencia pro témpore el 29 de junio de 2011: Mujica llamó a luchar para reducir las asimetrías, crear un sistema de arbitraje objetivo y apostar a acuerdos con otros bloques. En la visión presidencial, institucionalizar el Mercosur no implica perder soberanía y sí en cambio mejorar las condiciones para el crecimiento del bloque porque se dan garantías para que nuevos socios vengan. En varias ocasiones Mujica volvió sobre este argumento de enfrentar las asimetrías con una estrategia de multiplicación de actores y es en ese sentido que se debe comprender su insistencia en agilizar la incorporación de Venezuela al bloque porque no sólo redundaría en un importante crecimiento del Mercosur sino porque mejoraría el equilibrio entre los países.

En la misma línea de pensamiento se sitúan los planes estratégicos para fortalecer la dimensión social del Mercosur. En la XLI reunión del Consejo de Mercado Común se creó el Instituto Social del Mercosur y su primer director fue Christian Mirza, hasta ese momento Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay. Uruguay asumió la presidencia pro témpore (URUGUAY, PRESIDENCIA, 2011).

Cuando en diciembre de 2011 Uruguay traspasó la presidencia pro témpore a Argentina la mayor parte de esos objetivos no se habían cumplido. El ingreso de Venezuela fue descartado por no contar con la aprobación del Congreso de Paraguay. Uruguay había propuesto un mecanismo para permitir el ingreso sin pasar por votación parlamentaria pero esto implicaba un “costo político” muy alto para el Presidente paraguayo (CIU, 2012). De hecho la propuesta uruguaya generó fuerte malestar en el sistema político y la prensa de Paraguay.

En la XLII reunión del Consejo del Mercado Común en Montevideo se adoptó sin embargo una resolución que tendría gran importancia más tarde: la Decisión CMC N  27/11 dio aprobación al Protocolo de Montevideo que estableció un mecanismo para los casos en que en un país miembro del bloque se llevara a cabo un golpe de Estado. También esta decisión fue muy criticada por la prensa paraguaya: el Mercosur “arremete” a Paraguay.

Tampoco hubo avances en la solución de las dificultades a la libre circulación de mercaderías por aplicación de licencias no automáticas de importación y del sistema de declaración jurada anticipada de importación en Argentina. Pero, en cambio, la Decisión CMC N  23/11 aprobó el proyecto de internacionalización productiva presentado por Uruguay. Esta iniciativa recibí financiación de FOCEM por un monto total de U\$S 3,7 millones de los cuales 2,9 serían aportados por FOCEM y 0,7 por Uruguay. Este proyecto tiene por fin el desarrollo y la capacitación en sectores de biotecnología, nanotecnología, software y electrónica en la cadenas productiva del país y la región. El organismo ejecutor es el Ministerio de Industrias, Energía y Minería en asociación con las universidades, varias entidades estatales como el Banco de la República, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, el GIP del Mercosur (CIU, 2012) y entidades privadas como la Unión de Exportadores y las Cámaras empresariales.

Tal vez la cumbre más difícil en la historia del Mercosur fue la que se realizó en la ciudad argentina de Mendoza con posterioridad a la crisis política paraguaya y decidió la suspensión de Paraguay. La declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores caracterizó la crisis política en Paraguay como golpe de Estado sobre la base de que se habían producido hechos contrarios a la democracia: el carácter de juicio sumario en la destitución del presidente Lugo, con total prescindencia de las normas del debido proceso, sin investigación de pruebas y derecho a la defensa (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 23 de junio de 2012; URUGUAY, PRESIDENCIA, 26 de junio de 2012).

La decisión de suspensión de Paraguay fue el detonante de la protesta de los partidos de oposición con argumentos de corte jurista y con invocaciones a la historia, en un intento de equiparar la resolución de Mercosur con la guerra de la Triple Alianza.. En este último t pico, las posiciones de los dos partidos

opositores difieren radicalmente ya que mientras el Partido Nacional rechazó frontalmente la Triple Alianza y se alzó en armas contra esa política, el Partido Colorado, inmediatamente después de su acceso al gobierno, firmó el tratado de alianza con Argentina y Brasil por el cual Uruguay se convirtió en el tercer aliado. Los usos de la historia para el Partido Colorado tienen otros contenidos y se refieren a la antigua alianza que lo vincula con el Partido Colorado de Paraguay.

El segundo tema de polémica fue el ingreso de Venezuela. En este caso, no sólo los partidos de oposición sino también el sector político liderado por el Vicepresidente Astori criticaron la medida con argumentos jurídicos. El Vicepresidente calificó esa decisión como “una agresión institucional muy importante para Mercosur, la más grave tal vez en los 21 años...”. La lacónica respuesta de Mujica, “Danilo se equivoca” cerró la discusión. Pero el presidente también abundó en la importancia de la relación con Venezuela para Uruguay, los muchos proyectos de cooperación binacional y el aporte potencial de Venezuela al Mercosur y recibió el respaldo de la Mesa Política del Frente Amplio, máximo organismo de conducción de la coalición gobernante. Pero la declaración de Mujica en el sentido de que la lógica geopolítica había imperado sobre la lógica jurídica continuó como tema de debate (OPEU, Julio 2012).

El 26 de junio de 2012 tuvo lugar la interpelación al Ministro Almagro. El Canciller sostuvo que no hubo vicios de forma en la incorporación de Venezuela al Mercosur, que la concordancia con el Tratado de Asunción era perfecta y que la decisión coincidía con “el interés nacional de Uruguay”. Tras trece horas de debate, la Cámara aprobó la actuación del gobierno por una mayoría de 16 en 23.

En la Cumbre de Montevideo del 12 de julio de 2013 las deliberaciones estuvieron fuertemente dominadas por la agenda política: se levantó la suspensión de Paraguay, se condenó a los países europeos por la agresión a Evo Morales, retenido en un vuelo de regreso desde Austria a Sudamérica por sospechas de albergar en su avión al ex-agente de la NSA Edward Snowden, y se emitió una declaración de rechazo a las prácticas de espionaje de las agencias de Estados Unidos sobre los gobiernos y las empresas de países latinoamericanos. En las discusiones sobre los problemas comerciales Uruguay insistió en la necesaria “normalización” del bloque y en el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, en particular el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur como ámbito para la solución de controversias.

A propuesta de Uruguay el Consejo de Mercado Común aprobó una resolución que organiza mecanismos de transparencia en el acceso de la información pública para las instituciones de Mercosur sobre la base de criterios, que se deberán acordar, sobre clasificación y desclasificación de documentos.

Uruguay y sus socios en el Mercosur

Las relaciones de Uruguay con sus dos vecinos operan como un factor de incidencia en las posiciones de Uruguay en Mercosur de dos maneras complementarias: en la determinación de la agenda de Uruguay dentro del bloque y en la política doméstica particularmente en las relaciones entre gobierno y oposición.

Las relaciones con Argentina pasaron de la armonía al conflicto en torno a un conjunto amplio de temas. Durante la campaña electoral de 2009, Mujica anunció su intención de trabajar para recomponer la relación con el vecino del Plata. “Para nosotros es estratégica la relación con Argentina” declaró en entrevista (CARRATO, 2009, p. 56).

La primera etapa del gobierno de Mujica estuvo marcada por el reencuentro: luego de los ásperos entredichos entre los dos gobiernos durante el período presidencial de Tabaré Vázquez, sobrevino una fase de distensión que permitió la celebración de varios acuerdos y un intercambio de gestos y señales de amistad. La primera reunión entre Mujica y Cristina Fernández en la estancia Anchorena en 2010 fue una de las primeras acciones de las relaciones exteriores del nuevo gobierno.

La posición de Mujica respecto de las relaciones con Argentina había sido expuesta antes de su asunción presidencial y luego reiterada en varias declaraciones como mandatario: a las tradicionales invocaciones a la hermandad, que han formado parte de la retórica de todos los presidentes uruguayos, Mujica incorporó un argumento nuevo: la buena relación con Argentina es imprescindible para consolidar el proceso de integración y también para avanzar en la relación con el otro socio, Brasil.

Un hecho de importancia en la relación bilateral ha sido el peso que Mujica se ganó en la política argentina. Las simpatías por el presidente uruguayo no sólo entre actores políticos de todos los partidos sino entre la población, no dejó de ser tomado en cuenta por la presidenta quien durante su última campaña electoral extremó los contactos y los gestos de aproximación.

Sin embargo, pasado el primer año de gobierno, resurgieron con fuerza los temas conflictivos de la agenda binacional: el comercio bilateral, las plantas de pasta de celulosa, el dragado del canal Martín García en el río de la Plata. En este sentido, los intercambios con el canciller argentino Héctor Timermann, el Ministro Julio de Vido y el Secretario Guillermo Moreno estuvieron caracterizados mayoritariamente por la confrontación con algunos breves lapsos de cooperación.

El marco jurídico de las relaciones fronterizas con Argentina está conformado por dos tratados internacionales: el Tratado del río Uruguay⁴ y el

4 El Tratado de Límites del Río Uruguay fue firmado en Montevideo en 1961 y posteriormente complementado con el Estatuto del Río Uruguay de 1975 el cual instituye una Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU).

Tratado del Río de la Plata.⁵ Los principales núcleos de conflicto con Argentina en el río de la Plata son: la oposición de Argentina a autorizar la habilitación de nuevas terminales portuarias en el puerto de Nueva Palmira y la resistencia “burocrática” al avance de las acciones para el dragado del canal Martín García. En ambos temas opera el peso de una historia que se remonta al pasado colonial: la lucha de puertos.

En el primer caso, la autorización de las obras sigue pendiente de decisión argentina desde 2007. El gobierno argentino ha dilatado este proceso con sucesivas solicitudes de información ampliatoria. Estas informaciones fueron debidamente producidas y la perspectiva que encara el gobierno uruguayo finalmente es la de autorizar la construcción de las terminales.

En cuanto al segundo caso, se trata de un proceso negociador iniciado en 2006 y suspendido en varias ocasiones. Luego de un conflicto complejo que involucró a las dos cancillerías desde agosto de 2012 y tras intensivos esfuerzos negociadores, se firmó en Montevideo en enero de 2013 un acuerdo y sus respectivas notas reversales entre el Canciller Almagro, el sub-secretario Roberto Conde y el embajador argentino Dante Dovenia sobre el mantenimiento conjunto del canal Martín García con base en el trabajo de sus empresas nacionales. Se cerraba así un largo conflicto originado en la rescisión del contrato con la firma encargada del dragado y mantenimiento. Fue aprobado también un convenio de cooperación para adquirir una draga para la profundización de los suelos del canal Martín García.

Un tercer problema en el contencioso Argentina-Uruguay tiene que ver con la planta de celulosa sobre el río Uruguay. Luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia en el verano de 2010, la decisión argentina de poner fin al corte de rutas y puentes que desde 2006 tenía interrumpidas el tránsito fronterizo entre Fray Bentos y Gualeguaychú cambió el clima de la relación binacional. Durante tres años hubo paz en esa zona pero en agosto de 2013, el tema volvió a emerger en la agenda con la solicitud de la empresa finlandesa UPM a la Comisión Administradora del río Uruguay para ampliar el permiso de producción de pasta de celulosa de 1.1 a 1.3 millones de toneladas de celulosa. Ante el silencio de los delegados argentinos ante este pedido, los movimientos ambientalistas de Entre Ríos reanudaron sus deliberaciones y se manifestaron en contra de la autorización a UPM. El fantasma de los cortes de rutas regresó a la escena de la frontera fluvial uruguayo-argentina. La reserva guardada sobre los informes del monitoreo del estado ambiental del río Uruguay y su cuenca contribuye a enrarecer el clima de las relaciones. Enfrentado a una difícil posición ante la empresa finlandesa, el

5 El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo fue firmado en 1973 y creó una Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) cuyo Estatuto fue aprobado en 1974.

gobierno uruguayo se encuentra ante la disyuntiva de continuar buscando una decisión consensuada con Argentina o tomar una decisión unilateral que podría generar un nuevo conflicto con la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú.

La serie de conflictos con Argentina alentó las críticas de la oposición a la lógica negociadora del gobierno Mujica. Desde el Parlamento y en discursos políticos afines a las posturas opositoras se reclama con insistencia una política de firmeza ante las presiones de Argentina. En la Cancillería uruguaya prevalece una percepción pesimista sobre las perspectivas de la negociación en la medida en que las dinámicas de la política interna argentina interfieren con la mayoría de los temas de la agenda bilateral.

La respuesta del Canciller Almagro a las críticas de la oposición se sintetizan en el siguiente pasaje de una entrevista de prensa:

Si hacemos un promedio, hoy hay cosas que en los últimos 10 años no ha habido: dragado del Río Uruguay, dragado del canal Martín García, las cifras de exportaciones más altas hacia Argentina y el porcentaje más alto de bienes industriales. Si yo veo eso hoy, estoy muy por encima de cualquiera que haya defendido los intereses de Uruguay con Argentina en los últimos 10 años. Muy por encima. Ninguno tenía nada de esto. Hemos sido eficaces a la hora de defender los intereses generales con Argentina en dos años que llevamos de gestión (EL OBSERVADOR, 2012).

Las relaciones con Brasil evolucionaron en una dirección opuesta a la relación bilateral con Argentina. La declaración del Presidente Mujica sobre que Uruguay debía viajar “en el estribo de Brasil” grafica una consistente política de cooperación. La buena relación personal entre los dos presidentes ha fortalecido esa orientación de la política exterior uruguaya.

El ámbito de mayor avance de esta cooperación bilateral es la región de frontera. Desde la asunción de Mujica en marzo de 2010 se multiplicaron los encuentros binacionales, la celebración de acuerdos específicos y la creación de mecanismos de acción conjunta para profundizar la integración fronteriza con énfasis en el desarrollo de la región (CLEMENTE, 2010, p. 179-182). Un signo del nuevo giro de la relación binacional fue la adopción de la norma japonesa-brasileña en sustitución de la norma europea adoptada durante el gobierno anterior.

El 31 de julio de 2012 de 2012, los presidentes firmaron el acuerdo para la creación del Grupo de Alto Nivel Brasil-Uruguay que tendrá a su cargo la conducción de un conjunto de proyectos estratégicos entre los cuales se cuentan la interconexión ferroviaria, el dragado de la Laguna Merín, la hidrovía y la generación de cadenas productivas en sectores como la industria naviera, la industria automotriz y el desarrollo de software para televisión digital.

En junio de 2012 Mujica y Dilma Rousseff firmaron un acuerdo para libre tránsito de bienes, servicios y personas y la integración productiva. El 5 de octubre se cumplieron en Brasilia las reuniones de trabajo para fijar el cronograma. Finalmente, el gobierno uruguayo anunció que ya estaba definido el cronograma para implementar el libre tránsito de bienes, servicios y personas, la integración de cadenas productivas, la interconexión eléctrica y la coordinación de políticas de innovación científica y tecnológica (BRECHA, 19 de abril, 2013, p. 8).

Por otra parte, los dos países refrendaron y depositaron en ALADI un protocolo adicional al Acuerdo de Complementación Económica (ACE 2). Ese protocolo establece una Comisión de Comercio Bilateral encargada de la solución de dificultades legales, normativas y operacionales relativas al acceso al mercado, de establecer un sistema de consultas sobre normas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias y procedimientos de despacho aduanero.

La creación del Grupo de Alto Nivel (GAN) significó un avance en la institucionalización de la integración binacional. A comienzos de julio de 2013, el GAN anunció nuevos progresos en la planeación de una integración profunda con libre tránsito de personas, bienes y servicios entre los dos países. Tanto el presidente Mujica como el ex-presidente Lula, de visita en Montevideo en un evento de FESUR en abril de 2013, anunciaron su intención de inaugurar “en algún punto de la frontera” el libre tránsito.

La relación con Venezuela, muy fuerte en los inicios de la administración Vázquez, adquirió durante el gobierno Mujica nuevos contenidos de orden político. El gobierno uruguayo fue receptivo a la situación de inestabilidad generada con la enfermedad, muerte y sucesión de Chávez y el presidente dedicó un viaje a Caracas al objetivo de contribuir a afianzar la transición ordenada en el cambio de gobierno. Uruguay fue el primer país en ratificar en su Parlamento el ingreso de Venezuela al bloque y participó en la iniciativa de proceder a la incorporación inmediata del país bolivariano en la reunión cumbre de Mendoza en la cual se decidió la suspensión de Paraguay. Los vínculos entre Venezuela y Uruguay incluyen varios acuerdos de cooperación y relaciones entre diversas entidades estatales así como organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente, Uruguay ofreció asistencia técnica a la cancillería venezolana en la fase de transición hacia la incorporación definitiva a Mercosur.

En el sistema político uruguayo, la relación con Venezuela es uno de los temas centrales de la crítica de la oposición. Un tópico constante en el discurso opositor es el carácter “populista” del régimen venezolano y sus potenciales efectos negativos para las relaciones de Uruguay con otros países amigos de Uruguay. El viaje del presidente Mujica a Caracas para participar en un acto convocado por el gobierno venezolano en apoyo al presidente Chavez, entonces gravemente

enfermo, en diciembre de 2012 y el discurso de Mujica en reconocimiento a Chávez y llamando a la unidad de los venezolanos, fue blanco de críticas especialmente duras y tema central de una interpelación al Canciller para dar explicaciones al Parlamento.

En la coalición gobernante se registran muchos matices que van desde la adhesión fervorosa al proceso bolivariano hasta la desconfianza de matriz social-demócrata hacia los procesos políticos desinstitucionalizados y caudillescos. La cercanía entre FA Y PT explicaría en parte el limitado contacto con el movimientismo venezolano (ABELENDA, 2013).

La relación política con Paraguay muy estrecha hasta la destitución de Lugo, sufrió un grave deterioro después de la cumbre de Mendoza. La definición de golpe de Estado aplicada al proceso que culminó en la destitución de Lugo despertó la ira de las autoridades paraguayas y las críticas de los partidos de oposición, contrarios a esa caracterización de la crisis de Paraguay. Las relaciones con el gobierno de Federico Franco se redujeron al nivel diplomático aunque las relaciones comerciales y de cooperación continuaron en los mismos términos anteriores (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORS, Agosto 2012).

El fin del período de facto con las elecciones que dieron el triunfo al Partido Colorado fue seguido de un clima de distensión. El presidente uruguayo acompañó a sus pares en el Mercosur en la asunción presidencial de Horacio Cartes. En ese evento, también se registró la asistencia de los líderes de la oposición uruguaya. Los tres ex-presidentes que gobernaron el país entre 1985 y 2005 se dieron cita en la inauguración del gobierno de Cartes.

Del bloque hacia otros bloques: UE y Alianza del Pacífico

Un tema de constante preocupación en las evaluaciones del desempeño de Mercosur es el estancamiento de sus negociaciones con otros bloques regionales. Las expectativas en un acuerdo de Mercosur con la Unión Europea, muy fuertes en la etapa inicial del bloque regional, perdieron centralidad en parte como consecuencia de la crisis que afecta a las economías europeas. En cambio el interés en la Alianza del Pacífico es fuerte sobre todo en los medios empresariales.

Uruguay ingresó en julio de 2012 a la Alianza del Pacífico en calidad de observador. Esta decisión, que le ganó algunas precisiones críticas de sus socios, responde en realidad a una tradición establecida en la práctica de las relaciones exteriores de Uruguay: participar en todos los foros internacionales para incrementar la proyección externa y las oportunidades de negociación. A esa orientación, cuyos orígenes se remontan a los inicios del siglo XX, el presidente Mujica ha sumado el argumento de que Uruguay debe estar en todos los espacios de integración que se generan en América Latina: en esos términos lo explicó el

Canciller Almagro ante el debate que suscitó la incorporación a la Alianza del Pacífico.

Por otra parte, Uruguay tiene tratados de libre comercio con México y Chile y un acuerdo de complementación económica con Colombia. Sin embargo, el volumen del comercio con estos países es muy pequeño: según los estimativos del Canciller, la suma total de ese intercambio apenas equivale al volumen del comercio con Argentina.

Sin embargo, en el debate político doméstico, esa decisión fue interpretada desde los partidos de oposición y desde el sector de la coalición gobernante que lidera el Vicepresidente de la República, Danilo Astori, como una alternativa al Mercosur. Esta interpretación es consistente con las críticas que desde esos sectores políticos se dirigen al Mercosur, en particular las restricciones al comercio dentro del bloque y la ausencia de resultados sustantivos en la negociación de acuerdos comerciales con otros bloques regionales.

Algunos actores políticos adelantaron la idea de solicitar el ingreso en calidad de miembro pleno de la Alianza del Pacífico, posibilidad que fue desestimada por el Canciller Almagro. Esta afirmación respondía a las declaraciones del Vicepresidente Astori al Semanario *Búsqueda*. Astori representó a Uruguay en la cumbre anual de la Alianza del Pacífico realizada en Cali y adelantó al semanario su posición a favor de la futura incorporación de Uruguay como socio pleno. Pero esta idea no cuenta con muchos defensores dentro de la coalición gobernante: varios dirigentes dieron a conocer sus opiniones adversas a la idea (LANZA, 2013b).

La resolución en diciembre de 2012 de solicitar la asistencia como miembro observador del Alto Representante del Mercosur Iván Ramalho a las reuniones de la Alianza del Pacífico contribuyó a “legitimar” la posición inicialmente solitaria de Uruguay en ese grupo.

Casi simultáneamente con esa participación uruguaya en la cumbre de la Alianza del Pacífico, se realizaba una gira presidencial por países europeos y China. Uno de los objetivos de esa gira fue fortalecer el diálogo político con China y estrechar el vínculo entre este país y el Mercosur. Almagro recordó a *Brecha* que Uruguay había promovido durante su presidencia pro témpore la firma de una declaración conjunta con el primer ministro chino Wen Jiabao luego de su gira por Uruguay, Argentina y Brasil para avanzar en la perspectiva de una zona de libre comercio entre China y Mercosur (OPEU, Junio de 2012).

Las conversaciones de los presidentes de Brasil y Uruguay culminaron en un consenso sobre retomar las negociaciones con la Unión Europea para avanzar hacia un acuerdo de comercio. En la cumbre de Mercosur en julio de 2013, el presidente uruguayo informó que ya tenía lista la oferta que propondría a la Unión

Europea, antes del vencimiento a fines del plazo acordado anteriormente acordado para mantener las preferencias comerciales con Europa. En una declaración durante su espacio radial, Mujica declaró: "Tenemos decidido acompañar a Brasil en las negociaciones con la UE porque esta es una variable que debemos cultivar... Renunciar a hacer convenios con Europa sería un error mayúsculo" (INFOBAE, 24 de agosto de 2013)

Con el fin de contemplar la resistencia de Argentina a esta negociación, se adelantó la idea de trabajar en "dos velocidades" (EL ECONOMISTA, 12 de agosto 2013). Sin embargo esta alternativa no parece convencer a Argentina. La declaración de la diplomacia brasileña en el sentido de que las negociaciones con la UE serían el fruto de una acción conjunta de todos los miembros del bloque contuvo el malestar. El gobierno argentino, concentrado en la campaña política para las elecciones de octubre, solicitó más tiempo (CLARÍN, 27 de agosto de 2013)

Conclusiones

El análisis de la política exterior del gobierno de José Mujica demuestra que el Mercosur continuó ocupando un lugar central en la agenda internacional de Uruguay, pese al estancamiento del bloque en sus relaciones externas y al retroceso en el comercio intrazona. El avance en propuestas de cooperación y las perspectivas nuevas de integración productiva han contado con la participación activa de Uruguay.

El acuerdo en el Mercosur se fortaleció e hizo posible superar crisis con potenciales efectos desestabilizadores para la región: el quiebre institucional en Paraguay y la transición política en Venezuela. La nueva importancia de la dimensión política fue asumida como hecho positivo en el gobierno de Mujica porque permite superar la idea de un "Mercosur fenicio" contra el cual el presidente se pronunció en varias ocasiones. Es esa una de las direcciones de la política exterior de Uruguay hacia el bloque pero a la vez constituye un factor de exposición del gobierno ante la oposición, mayoritariamente identificada con el modelo de zona de libre comercio del Mercosur fundacional.

Los debates políticos internos que el artículo analiza sobre ingreso de Venezuela, suspensión de Paraguay y medidas restrictivas del gobierno argentino a las exportaciones de Uruguay fueron los grandes ejes de la conflictiva relación gobierno-oposición. Un factor de peso en esa dinámica ha sido la creciente animadversión que el gobierno argentino despierta en los partidos de oposición y en algunos medios de difusión.

Las relaciones entre Uruguay y sus socios en Mercosur tuvieron desarrollos dispares y efectos diversos tanto en el balance de la participación de Uruguay

en Mercosur como en la posición del gobierno ante el sistema político nacional. La relación con Argentina evolucionó desde una primera fase de cooperación y acuerdo en un amplio conjunto de temas hacia un progresivo deterioro con situaciones de conflicto en la relación comercial y en el manejo de las cuencas comunes en el río Uruguay y en el Río de la Plata.

La relación con Paraguay fue duramente afectada por el golpe de junio de 2012. En contraste, las relaciones con Brasil, y en menor medida con Venezuela, se caracterizaron por los mejores resultados en términos de cooperación y consenso político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELENDA, Rodrigo, Chávez, la izquierda uruguaya y la integración. In: **Brecha**, 8 de marzo de 2013, p.5.

ALLISON, Graham. **La esencia de la decisión**: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba.

BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten. **Understanding International Relations**. Houndmills: Palgrave, 2005.

Brasil y Uruguay apresuran acuerdo comercial con la Unión Europea. In: EL ECONOMISTA, 12 de agosto de 2013. Disponible en: <http://economista.com.mx/economia-global>

CARRATO, Víctor. **Mujica. La visión y el camino**: El Uruguay del 2015 en el pensamiento del futuro Presidente de los orientales. Montevideo: Montevideo: La República, 2009.

CÁMARA DE INDUSTRIA DEL URUGUAY (CIU). **XLII Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur**. Informe Semestral. Diciembre 2011. Año 8, n° 17, Enero 24, 2012. Disponible en http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/752/1/cumbre_mercosur_xlii.pdf

CLEMENTE, Isabel. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: Pasado y perspectivas. In: **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, vol. 19, p.165-184, 2010.

CLEMENTE, Isabel. La juventud uruguaya, 1930-1959: a la búsqueda de una nueva identidad nacional. In: **Ámbitos. Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades**. Montilla, n° 20, p. 95-106, 2008.

Entrevista con Luis Almagro. In: **El Observador**, 4 de febrero de 2012.

Diferencias con Brasil por la negociación entre el Mercosur y la Unión Europea. In: CLARIN, 27 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.ieco.clarin.com/economía>

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1993.

LANZA, Edison. (a) Uruguay y el Mercosur. Entre las convicciones y la realidad global. **Brecha**, N° 1425, 15 de marzo de 2013, p. 12.

LANZA, Edison. (b) Cruzar la frontera imaginaria. Ingreso pleno a la Alianza del Pacífico está “verde” pero movilizó debates y recelos. **Brecha**, N° 1437, 7 de junio

de 2013, p. 2-3.

LUJÁN, Carlos, La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios. In: MANCEBO, M. E.; NARBONDO, P. (Coords.) **Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez**. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2010, p.352-370.

MAZZEO, Mario (Org.). **Cuando la izquierda gobierne**: José Pepe Mujica/Rodrigo Arocena. Montevideo: Ediciones Trilce, 2003.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (URUGUAY). **Texto de la Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores en nombre del Gobierno de Uruguay**. 23 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-estado-paraguay>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Sobre las Relaciones Diplomáticas con la República del Paraguay. 10 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?l.inicio.noticias-generales.O.es.O>

OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE URUGUAY (OPEU). **Informe N° 279**. 25 de junio de 2012-1° de julio de 2012.

OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE URUGUAY (OPEU). **Informe N° 280**. 2 de julio de 2012-8 de julio de 2012. **Informe N° 281**. 9 de julio de 2012-15 de julio de 2012.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. XLI Reunión del Consejo de Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado de los Países Miembros del Mercosur. Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. “Quiebre institucional. Almagro afirmó que juicio político en Paraguay careció de garantías constitucionales. Noticias, 26 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-situacion-paraguay-rechazo-juicio-lugo>

RUSSELL, Roberto (Org.) **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990.

Uruguay y Brasil aceleran acuerdos con la Unión Europea. In: INFOBAE, 25 de agosto de 2013. Disponible en: <http://infobae.com>

Recebido em setembro de 2013
Aprovado em outubro de 2013