

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA EN URUGUAY

Isabel Clemente Batalla

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo examina la formulación y primeras formas de implementación de la política exterior de Uruguay en los inicios del gobierno de izquierda instalado el 1º de marzo de 2005 desde una perspectiva que adopta como eje de articulación la dinámica cambio-continuidad tanto en cuanto al proceso cumplido dentro de la fuerza política como en cuanto la transición en la política exterior de Uruguay.

Esta perspectiva tiene como referencia la discusión sobre dos paradigmas, la teoría de la elección racional y el incrementalismo. El poder explicatorio de estos modelos es aplicado con apoyo en conceptos tales como cambio, continuidad, variación y ajuste incremental en el análisis del modelo de inserción internacional de Uruguay y en la determinación de la agenda.

Este artículo argumenta, apartándose en este sentido de algunas expresiones de la literatura sobre el tema, la existencia de fuertes elementos de continuidad en la formulación del programa de la fuerza política en política exterior. Esta línea argumental se sustenta en un análisis histórico de los núcleos temáticos principales del proyecto en política internacional entre 1971 y 2004. Con base en la misma aproximación metodológica, se exploran los elementos de cambio, variación, ajuste incremental y continuidad para examinar hasta qué punto el advenimiento de la izquierda al poder tuvo impacto en la formulación de la política exterior de Uruguay. Este examen se complementa con un estudio de las primeras decisiones de gobierno en la implementación del programa. Como un corolario de este análisis se otorga atención particular al modelo de diseño institucional que el gobierno de izquierda se propone adoptar, especialmente con referencia al Ministerio de Relaciones Exteriores y al servicio exterior.

El estudio se centra principalmente en la propuesta de modelo de inserción internacional. En este sentido, se incluye un examen de las oportunidades y las restricciones que emergen del sistema internacional y

de los complejos equilibrios regionales con el fin de identificar los desafíos posibles.

II. IZQUIERDA, INTERNACIONALISMO Y DIMENSIÓN INTERNACIONAL: CONTINUIDAD VS CAMBIO

Este artículo parte de una caracterización de la fuerza política de izquierda como una fuerza no tradicional, en clara diferenciación de los partidos tradicionales:¹ el nivel de organización compleja, la fuerza de la ideología como determinante en la formulación del programa, el alto nivel educativo del promedio de su militancia, el virtual monopolio de la cultura en un país que carece casi por completo de intelectualidad de derecha² otorgan a la izquierda uruguaya no sólo un sello distintivo dentro del sistema político nacional sino que la convierten en un caso único en el contexto latinoamericano.³

La dimensión internacional ha sido siempre determinante en la cultura y en el programa político de la izquierda, en lo que constituye uno de los elementos principales de su diferenciación de naturaleza con los partidos tradicionales. El internacionalismo, un tema central en el marxismo, proporcionó la base del pensamiento y la acción de los dos partidos más antiguos de la izquierda uruguaya, el Partido Socialista y el Partido Comunista y sus adscripciones a las Internacionales respectivas generando nexos muy estrechos con la izquierda europea. El antiimperialismo fue desde un comienzo una orientación definitoria a través del influjo de la literatura marxista primero y luego del impacto de la teoría de la dependencia.

Pero también en la izquierda no marxista la impronta internacional tuvo un papel decisivo en las definiciones ideológicas de anarquistas y cristianos identificados con la Teología de la Liberación y la orientación de la CELAM. Al contacto construido a través del proceso de formación militante con la literatura de origen europeo se agregó a partir de la década de 1950 una creciente preocupación por la problemática de América Latina y por el estudio de corrientes de pensamiento específicamente americanas tales como el indigenismo y los movimientos agraristas. En la producción intelectual de los principales orientadores de la izquierda uruguaya desde la segunda posguerra el tema dominante es la situación subordinada de América Latina.⁴ A partir de 1959, la revolución cubana fue la influencia decisiva en el pensamiento y la acción de la izquierda uruguaya.

Estos antecedentes explican el lugar importante que tuvo la política exterior en los programas de la izquierda anterior a 1971 y en el Frente Amplio a partir de su fundación así como la continuidad de los temas centrales en las líneas programáticas. Estas incluyen también elementos de

cambio que principalmente tienen que ver con el surgimiento de temas y problemas nuevos en el contexto regional y en el sistema internacional. El análisis de varios documentos elaborados por la fuerza política proporciona una vía para la demostración de estas hipótesis.

El primero de ellos, la Declaración constitutiva y Compromiso Político fechado el 5 de febrero de 1971, presentaba al Frente Amplio como la unidad política de las corrientes progresistas, con un programa de “contenido democrático y antiimperialista” según el cual la construcción de un régimen nuevo sería parte de “la lucha por la liberación y desarrollo” del Tercer Mundo en general y de América Latina en particular. Las Bases Programáticas de 1984, en los albores de la transición de la dictadura a la democracia, exponían con mucho detalle las líneas fundamentales de acción y medidas de emergencia en política exterior: postulaban una “política exterior independiente,” el mantenimiento de relaciones con todos los países, una reestructura del servicio exterior del país con el fin de servir eficazmente los auténticos intereses nacionales, la promoción de un nuevo concepto de integración latinoamericana. Entre las medidas urgentes proponían el restablecimiento de relaciones con Cuba y Venezuela, suspendidas por el régimen de facto, y la concertación de acciones con las naciones que compartieran los mismos objetivos, tanto en las instancias multilaterales como en acuerdos bilaterales. Pero algunas líneas programáticas contenidas en este documento desaparecieron posteriormente: así el principio de solidaridad activa con todos los pueblos en lucha contra la opresión colonialista e imperialista, la denuncia de la OEA como instrumento del imperialismo y de ALALC y ALADI como responsables del agravamiento de la dependencia regional y el rechazo de la política del Fondo Monetario Internacional.

El Documento de los “24,” presentado como documento alternativo al Congreso del Frente Amplio en 1991 introducía un análisis del cambio en el orden internacional como fundamento para el cambio programático que señalaba como los principales hechos nuevos la revolución científica y tecnológica, con su impacto en la economía y la sociedad y en la ampliación de las brechas entre países desarrollados y en vías de desarrollo, la redistribución del poder mundial tras la crisis del socialismo real, la emergencia de nuevos polos de poder económico, la incapacidad del capitalismo para resolver los problemas del desempleo y la miseria y la vitalidad del movimiento hacia la integración en América Latina, considerada como una respuesta válida y necesaria para enfrentar los nuevos desafíos de un sistema internacional en transición. Este documento definía la integración del Cono Sur como un objetivo prioritario del Frente Amplio y de todas las “fuerzas progresistas” del país, para trabajar en el

mejoramiento del MERCOSUR superando los errores que habían acompañado su primera formulación, en particular con políticas de auténtica reconversión productiva. También este documento incluía un tema nuevo para la izquierda —y también para el país puesto que se había anunciado sólo a partir de la restauración democrática— la construcción de una política de Estado para las relaciones exteriores.

Finalmente el documento “Pautas para el desarrollo ideológico y la elaboración programática” aprobado en sesión plenaria el 23 de septiembre de 2001 avanza en la elaboración de los criterios y la fundamentación de la propuesta de política exterior incorporando nuevas categorías analíticas. Parte de una caracterización de la globalización relevando dos rasgos principales: la extensión y velocidad de ese proceso como consecuencia de la revolución científica y tecnológica que genera un nuevo desarrollo de las comunicaciones y la profundización de la asimetría entre dominados y dominadores. En segundo lugar, examina el pensamiento neo-liberal como una ideología que, en contradicción con el supuesto de “fin de las ideologías,” se presenta como la justificación del carácter adoptado por la globalización como un hecho dado y una realidad inexorable y niega la existencia de ideas alternativas. Frente a ese esquema, el documento proclama que “otro mundo es posible” y anuncia el compromiso de lucha por un orden internacional más justo reafirmando “nuestra clara postura anti-imperialista.” A partir de esta línea de análisis el documento propone tres respuestas interrelacionadas: primero, articular alianzas entre pueblos y gobiernos con intereses comunes agrupando los movimientos progresistas del mundo en el esfuerzo de pensar y actuar local y globalmente para proyectar las políticas nacionales en el ámbito regional; segundo, impulsar la democratización de los medios de comunicación y la administración del conocimiento; tercero, promover procesos de integración como la estrategia necesaria y políticamente conveniente para interactuar desde mejores condiciones con los grandes bloques regionales liderados por las principales potencias económicas. Desde esta perspectiva el documento declara la necesidad de replantear el MERCOSUR sobre la base de una plataforma común a “los movimientos progresistas de la región” y de una defensa de los intereses nacionales que excluye los condicionamientos unilaterales. Un tema nuevo que aporta este documento es la protección del planeta y el apoyo del Frente Amplio al Protocolo de Kyoto.

Esta revisión de textos revela la persistencia de los temas y supuestos principales en el proyecto de política exterior de la izquierda desde 1971 a 2004 y permite establecer que los elementos de cambio están directamente condicionados por los factores externos que los propios documentos constatan parcialmente, en particular los que tienen que ver con el cambio

en el orden internacional: el derrumbe del campo socialista, la desarticulación del Tercer Mundo y del movimiento de No Alineados, la restauración democrática en América Latina, la conversión de la mayoría de los movimientos insurgentes latinoamericanos en partidos políticos, la creación de nuevos espacios para el ejercicio de una política exterior autónoma de América Latina con la Iniciativa de Contadora⁵ y el Grupo de Río, la emergencia de nuevas economías capitalistas en el Sudeste Asiático y la vertiginosa transformación de China e India en grandes potencias económicas. En ese contexto, que planteaba alternativas nuevas a la cooperación Sur-Sur, la lucha contra el colonialismo había perdido fuerza e incluso se revirtió como en el caso de algunas pequeñas naciones del Caribe. La denuncia contra la OEA, de claro origen coyuntural en la medida en que esa organización hizo parte del esquema de relaciones en la era de la doctrina de la seguridad nacional en los años 60s y 70s, fue superada por un nuevo enfoque caracterizado por las presiones de los países mayores de América Latina en pro de una reforma profunda de esa organización.

III. PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PROGRAMA EN POLÍTICA EXTERIOR.

INSERCIÓN INTERNACIONAL Y AGENDA

Esta sección analiza el proceso de formulación y contenido del programa de cambio con el cual el EP-FA-NM se presentó a las elecciones de 31 de octubre de 2004.

La propuesta de política exterior fue resultado del trabajo colectivo cumplido en el marco de la Comisión Integrada del Programa y sometida a consideración en el Congreso de diciembre de 2003. Bajo el título *El Uruguay Integrado* fue debatido en el último de los foros organizados por la Fundación Friedrich Ebert.

Los fundamentos teóricos en la formulación del programa son varios. Las consideraciones geopolíticas son visibles en la importancia que se asigna a la ubicación de Uruguay en la región como determinante en la relación con sus vecinos. De esa premisa se desprende como resultado el que “la columna vertebral de la política exterior va a ser el Uruguay integrado.”⁶ El análisis histórico está en la base de la evaluación de la coyuntura política en América Latina como un momento caracterizado por el triunfo de gobiernos progresistas en países claves de la región tales como Brasil, Venezuela, Chile y Argentina. En ese sentido, la coyuntura se percibe como una nueva oportunidad para buscar un orden internacional más justo y seguro. Finalmente, el universalismo entendido como la opción por relaciones diplomáticas con todos los estados tiene como referencia el

respeto al derecho internacional, el principio de no-intervención y la autodeterminación de los pueblos.

A partir de la restauración democrática en 1985 la práctica de una política exterior de Estado se ha consolidado fuertemente en Uruguay.⁷ El abandono de esta práctica por la pasada administración presidencial, combinado con fuertes diferencias entre presidente y canciller y entre Ejecutivo y Legislativo, fue uno de los blancos de la crítica de la izquierda, entonces en la oposición, y por consiguiente, uno de los objetivos propuestos en el programa es el retorno al orden anterior. *El Uruguay Integrado* define este concepto según la acepción usual en Uruguay –la cual difiere de la que es generalmente aceptada en el resto de Occidente – entendiendo la política exterior de Estado como aquella que se funda “en los más amplios consensos políticos y sociales”.

El diseño de una nueva estrategia para la inserción internacional de Uruguay en la región y el mundo es caracterizado como un desafío porque el punto de partida es la condición de Uruguay como país pequeño y poco poblado. La importancia estratégica de este problema resulta del hecho de que la viabilidad de Uruguay como nación es vista como directamente relacionada con su lugar en la región y en el mundo. En consecuencia, el programa hace de la integración el eje que articula todo el conjunto de la propuesta. Desde este marco general plantea una política exterior independiente, de Estado y basada en valores y principios. Estos últimos incluyen el compromiso con la paz, la soberanía, la democracia y la solidaridad, el respeto al derecho internacional, todos ellos principios que hacen parte de las tradiciones diplomáticas de la mayoría de los países.

Sin embargo, este programa introduce algunos matices de diferencia. La independencia de la política exterior es definida como la capacidad para formular y ejecutar políticas sin influencias ni presiones externas y es asociada con el no-alineamiento respecto de alianzas políticas y militares bajo la hegemonía de las grandes potencias, lo cual constituye un viraje con respecto de la orientación de larga duración prevaleciente en la política exterior de Uruguay desde la segunda posguerra y en particular en la administración presidencial precedente. En ese sentido el programa anuncia el compromiso de apoyo a todas las iniciativas para el establecimiento de un orden internacional más justo y equitativo. El respeto por el derecho internacional proporciona el fundamento para varias afirmaciones contenidas en el documento: el derecho de los países a tener fronteras estables y seguras y a ejercer la soberanía y la autodeterminación; la reafirmación del principio de no-intervención; la reafirmación del multilateralismo y el compromiso de jerarquizar el papel de la Organización de las Naciones Unidas con todas las reformas necesarias

para democratizarla; el reconocimiento de todos los derechos humanos (políticos, económicos, sociales y ambientales) incluidos los derechos de titularidad colectiva como el derecho a un ambiente sano y al desarrollo.

En la determinación de la agenda, *El Uruguay integrado* define el MERCOSUR como una plataforma para una mejor inserción en el mundo pero no excluye la búsqueda de nuevos mercados y formas diversas de articulación con la economía mundial más ventajosas para el país. Paralelamente, el programa apuesta fuertemente a la integración del conjunto de Sudamérica como una vía para constituir un bloque dotado de una voz común en los todos los foros internacionales en pie de igualdad con la Unión Europea, la América del Norte y el Sudeste asiático. A este respecto, ya en la campaña electoral de 1999 China e India habían sido designados por Tabaré Vázquez como países de la mayor importancia potencial para Uruguay. México, USA y UE son señalados como socios comerciales e inversores principales en Uruguay.

Las grandes líneas de acción en política exterior incluyen un primer nivel que representa la relación con los vecinos como condición sine-qua-non para cualquier proyecto de inserción. En este orden se propone el fortalecimiento de esa relación, fuertemente deteriorada como resultado de la “diplomacia presidencial” del anterior gobierno que la habría sacrificado en el altar de “una relación supuestamente privilegiada” con la mayor potencia del mundo, y se anuncia un plan de visitas a Argentina, Brasil y Paraguay, sobre el cual se hace mención especial a la deuda que Uruguay tiene con ese país, en clara alusión a la guerra de la Triple Alianza del siglo XIX. Adicionalmente, se proyecta una activa relación no sólo entre gobiernos sino entre las sociedades civiles de los cuatro países. En ese nivel se sitúa la prioridad otorgada a la integración regional.

Del análisis del sistema internacional, que es caracterizado por la presencia hegemónica de una super-potencia y la existencia de bloques políticos y económicos en permanente interacción, deriva el énfasis en políticas para las regiones fronterizas y de fortalecimiento del MERCOSUR. Bajo el lema “más y mejor MERCOSUR” se abarca una crítica a la forma en que se procesó la incorporación de Uruguay al bloque, restringido a un acuerdo comercial, su debilidad institucional y la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas. El programa exige incluir todas las dimensiones de la integración, sin reducirla a un acuerdo mercantil. MERCOSUR es entendido como proyecto esencialmente político y por ello una nueva dirección será trabajar para su desarrollo institucional y para generar prácticas y normas comunes. En esa misma línea se sitúa la propuesta para la construcción de instancias supranacionales, la potenciación de la Secretaría Ejecutiva, la

jerarquización del Tribunal Arbitral Permanente, de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-social como ámbito para las organizaciones representativas de la sociedad civil. A estas entidades, instituidas como desarrollo del Tratado de Asunción de 1991, se agregan dos instancias nuevas: el desarrollo de la Red de Mercociudades, que ha funcionado en el ámbito de la Intendencia Municipal de Montevideo pero que el documento propone ampliar en un Foro de Ciudades del MERCOSUR, y la creación del Parlamento de MERCOSUR como espacio para la articulación de las agendas, una idea que ha encontrado fuerte resistencia en sectores de los partidos tradicionales y que para el programa de la izquierda representa una decisión política fundamental.

La importancia asignada al bloque sub-regional explica la prioridad concedida a las relaciones con los países asociados (Chile, Bolivia, Perú y Venezuela). Nueve políticas específicas se proponen para la agenda de Uruguay en el MERCOSUR: complementación productiva con una política común de competitividad para reducir la distancia en productividad con los países desarrollados y las asimetrías dentro del bloque; política monetaria común y creación de instrumentos financieros comunes para atraer inversión en actividades productivas en la región; complementación física y de comunicaciones (rutas, puentes, ríos, puertos); integración energética; formulación de planes de desarrollo conjunto; complementación científica y tecnológica; complementación cultural desde una perspectiva de multiculturalidad; coordinación de medidas para la promoción del empleo y del derecho laboral siguiendo recomendaciones de la OIT; articulación de esquemas de defensa nacional.

En segundo lugar, el programa identifica la inserción en otras áreas del sistema internacional como política complementaria de la integración regional: ello pasa por las relaciones con todos los países latinoamericanos incluyendo Cuba; por hacer de la OEA un instrumento de profundización de la democracia; por replantear las Cumbres Iberoamericanas para hacerlas efectivas y en ese sentido se adelanta una propuesta concreta de respaldo a la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza presentada por Brasil, Chile, España y Francia para la apertura de mercados a los productos provenientes del mundo en desarrollo; por la profundización de la cooperación Sur-Sur. En claro alejamiento respecto de la política exterior del gobierno precedente que optó por la marginación, el documento declara que Uruguay no puede permanecer ajeno a los esfuerzos de sus socios del MERCOSUR y otros países y anuncia la incorporación al Grupo de los 20 países surgido en la Cumbre de la OMC en Cancún.

En tercer término, en relación con el sistema Naciones Unidas, el programa reclama una relación de mutuo respeto con los organismos

financieros internacionales, defiende el multilateralismo contra el unilateralismo en las relaciones internacionales y contrapone a la Agenda de la Seguridad, la Agenda del Desarrollo, contenida en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas que proporciona la base para la Iniciativa contra el Hambre ya mencionada. La defensa activa de los derechos humanos es definida como una línea de acción internacional del Uruguay progresista y se traduce en una propuesta para la acción decidida de la comunidad internacional contra prácticas que el documento califica de “aberrantes” tales como la existencia de presos sin juicio y la tortura “privatizada y fotografiada.” En esta línea, que el documento expresamente relaciona con “las mejores tradiciones” nacionales de respeto al derecho internacional, se incluye la cooperación con la Corte Penal Internacional. Se proclama la defensa de los derechos de los trabajadores promoviendo iniciativas en la OIT para combatir la precariedad laboral y el desempleo que la flexibilización laboral del neoliberalismo ha producido. Finalmente, el programa introduce dos temas nuevos en la agenda internacional: la protección del medio ambiente y de los recursos naturales con valor estratégico y económico y el respaldo a tratados y convenciones que contienen avances en equidad de género.

En cuarto término, el programa propone recalificar el Ministerio de Relaciones Exteriores en un claro contraste con la diplomacia presidencial practicada durante el gobierno de Jorge Batlle. El objetivo es hacer de la Cancillería el instrumento apropiado para la nueva estrategia de inserción internacional, despojado de “oropeles decimonónicos” y del estilo palaciego. Se requiere un nuevo servicio exterior, comprometido con los grandes objetivos nacionales, y una política específica para atender el Uruguay de la diáspora, un problema nuevo resultado de la fuerte corriente de emigración del primer lustro del siglo.

No hubo debate importante sobre esta propuesta, excepto en lo referente al Parlamento del MERCOSUR, fuertemente criticado por el ex-presidente Luis Alberto Lacalle, bajo cuyo mandato se concluyó el Tratado de Asunción. A ello se añade la crítica de alcance más general a la idea del carácter político (y no exclusivamente comercial) del MERCOSUR. Por otra parte, en el curso de la campaña se dieron algunos signos acerca del derrotero que la izquierda quería imprimir a las relaciones internacionales de Uruguay: el viaje a Montevideo y la visita a Tabaré Vázquez del entonces candidato José Manuel Rodríguez Zapatero y su declaración “estuve con un presidente” permitía avizorar un futuro de estrecha relación con el gobierno socialista español, tanto en lo bilateral como en el espacio de las Cumbres Iberoamericanas; en su viaje a Argentina durante la campaña electoral, en encuentro con el presidente Néstor Kirchner, Tabaré

Vázquez hizo explícita referencia a la voluntad de su fuerza política para restablecer plenamente las relaciones bilaterales, seriamente afectadas por gestos y pronunciamientos del presidente Jorge Batlle. De ese encuentro resultó claramente un acuerdo que hacía prever un acercamiento estrecho entre ambos gobiernos en caso del triunfo de la izquierda. La gira europea del candidato Vázquez y su equipo, particularmente las escalas en España y Alemania y los viajes a Chile y a Brasil mostraron una orientación similar. En el caso de Chile no sólo se trataba de responder a la prioridad otorgada a los países asociados al MERCOSUR sino de consolidar los lazos forjados desde la Internacional Socialista. En relación con Brasil, se buscaba reforzar el vínculo de cooperación con el socio mayor del bloque de integración y además confirmar identidades en políticas sociales y económicas. Por otra parte, las señales de simpatía de algunos gobiernos latinoamericanos por la opción electoral de la izquierda fueron motivo de crítica y protesta de dirigentes de los partidos tradicionales.

IV. LA TRANSICIÓN: DEL 1º DE NOVIEMBRE DE 2004 AL 1º DE MARZO DE 2005

Es importante determinar en primer término, el carácter de la transición que se inició en Uruguay con el triunfo de la izquierda el 31 de octubre de 2004: a diferencia de otras transiciones cumplidas dentro del régimen democrático –la transición de 1985 involucró un cambio de régimen de la dictadura a la democracia –y en especial con la de 1958, que es el ejemplo que varios analistas toman para establecer un examen comparativo, la transición que se cumplió en 2004 fue marcada por el acceso al control del Estado de una fuerza política que había nacido y crecido siempre en la oposición, en tanto que los protagonistas de las anteriores transiciones eran partidos que compartían una larga historia de alianzas, coparticipación y gobiernos de coalición. Una segunda diferencia resulta del hecho de que de la política exterior que había singularizado a la izquierda fue históricamente un elemento definitorio en la polarización ideológica que la contrapuso a los partidos tradicionales los cuales alentaron visiones similares sobre el sistema internacional y los objetivos del accionar internacional de Uruguay.

En segundo término, importa determinar el modelo adoptado para hacer operativa la transición. Según quedó explicado en el segundo discurso del presidente Tabaré Vázquez el 1º de marzo de 2005, se tuvo en cuenta el ejemplo de Brasil tras el triunfo electoral del PT y los acuerdos articulados por el ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. En Uruguay ese modelo fue ampliado con la participación también de organizaciones distintas de los partidos. Por otra parte, Uruguay cuenta en su historia reciente con antecedentes propios, particularmente la búsqueda del

entendimiento entre partidos sobre temas de interés nacional que dio origen a los acuerdos establecidos por los partidos políticos en la transición de la dictadura a la democracia en 1984-1985.

Con la temprana integración del gabinete y del equipo presidencial que entraría en funciones en marzo de 2005, la transición comprendió encuentros entre gobierno electo y gobierno saliente para intercambio de información, encuentros ínter partidarios para sondeos sobre participación de la oposición en organismos de gobierno, encuentros de organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, empresariado, cooperativas) y la firma en febrero de 2005 de un acuerdo por los cuatro partidos (EP-FA-NM, Colorado, Nacional e Independiente).

El acuerdo ínter partidario se inició con un borrador remitido el 28 de enero de 2005 por Vázquez a los dirigentes de los tres partidos de la oposición el cual presentaba las bases para la posible concertación en la definición de políticas de Estado en tres áreas: economía, educación y política exterior. El documento “Definiciones, Principios y Lineamientos de la Política Internacional” fue evaluado por la oposición como un conjunto de generalidades y enunciados conocidos. El trabajo de elaboración, sin embargo, terminó por recoger lo sustancial de ese borrador.

Las coincidencias se registraron en un amplio espectro, hecho explicable por práctica continuada de la política de Estado (excepto durante el gobierno de Batlle) que determinó la articulación de la agenda por consenso de los partidos y la activa participación del Parlamento en el tratamiento de temas de la agenda y formulación de políticas.⁸ Por una parte, hubo completo acuerdo en cuanto a las declaraciones de principios que de hecho reiteran las afirmaciones contenidas a lo largo de la historia uruguaya en las Memorias de Relaciones Exteriores y en los discursos de los representantes uruguayos en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los aspectos novedosos se refieren, en primer término, a la reafirmación del multilateralismo y en relación con esto, a las siguientes posiciones concretas: la necesidad de la reforma de Naciones Unidas, la necesidad de mantener la participación uruguaya en las operaciones de paz, el respaldo para la elección de un director de la OMC que reúna los más amplios consensos y el rol activo de Uruguay en la OEA.

En segundo término, una serie de acuerdos específicos guardan relación con la política de integración: la adhesión a la perspectiva del regionalismo abierto y a partir de ella, la valoración del carácter prioritario de la política de integración como proyecto estratégico, y de la integración como política para lograr una mejor inserción en el sistema internacional, la importancia de fortalecer una “voz común” en el MERCOSUR así como

de profundizar la coordinación de las políticas macroeconómicas, la percepción de este bloque regional como perfectamente compatible con amplias relaciones para el acceso a nuevos mercados, la defensa de la jurisdicción sobre el Acuífero Guarani, la importancia de un pronto acuerdo MERCOSUR y Unión Europea, y la relevancia del concepto de asimetría para el tratamiento diferencial de las economías más débiles, tanto en el ámbito del bloque regional como en el espacio multilateral, y una visión positiva del esfuerzo para la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones entendida como “proyecto realista.” Estos contenidos del acuerdo constituyen un reconocimiento a la posición sustentada por la izquierda según la cual el MERCOSUR es básicamente un proyecto político.⁹

En tercer lugar, hubo acuerdo sobre la necesidad de consolidar la profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores con base en el sistema de concursos y cursos de capacitación.

El diálogo ínter partidario se extendió por dos semanas y finalmente la firma de los acuerdos fue solemnizada en un acto con asistencia del presidente electo y los directorios de los partidos participantes. Un mes después, el Partido Colorado anunciaba su retirada del acuerdo. Este hecho no niega la importancia del acuerdo pues ella radica en que aseguró la estabilidad política necesaria para la puesta en práctica de un programa de cambio y el respaldo interno de cara al exterior.

El análisis de este documento permite identificar las posiciones compartidas por todas las organizaciones políticas. Un examen de las medidas de gobierno adoptadas a partir del 1º de marzo permitirá establecer hasta qué punto ellas recogen este acuerdo y en qué medida corresponden al aporte propio de la izquierda.

Si en el ámbito de la política doméstica la transición transcurrió por los usuales caminos de la negociación y los rituales de la “luna de miel” que rodea los primeros tiempos de un gobierno nuevo, en las relaciones exteriores se presentaron algunos signos de tensión originados en las presiones de la diplomacia de los Estados Unidos. El gobierno progresista sorteó con éxito la prueba a que se sometió su opción por la autonomía. Tres fueron los temas de las diferencias: el tratado de inversiones con Estados Unidos, apresuradamente firmado el 25 de octubre de 2004 por la administración saliente pero pendiente de ratificación por el nuevo gobierno, la propuesta de un tratado bilateral para declarar la inmunidad diplomática para los ciudadanos de Estados Unidos frente a posibles acciones de la Corte Penal Internacional y las relaciones con Cuba.

En el primer caso, *El Uruguay Integrado* contenía críticas al contenido del tratado y su posible implicancia negativa para la política de integración. El ministro nominado de Economía, Danilo Astori, en un

almuerzo de la Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos se manifestó favorable a la ratificación. En cambio, el Canciller nominado anunció un cuidadoso estudio del tema en el Parlamento y una probable revisión de algunos aspectos. El principal tema de discordia es el derecho que el Tratado incluye, para el inversor de elegir un tribunal en otro país distinto de Uruguay para dirimir posibles litigios con el gobierno uruguayo. Además, no incluye contrapartidas para Uruguay y es considerado potencialmente lesivo para los intereses del MERCOSUR.

Sobre el segundo problema, no sólo el programa del gobierno electo hacía una explícita defensa de la CPI, sino que ya el gobierno en funciones había rechazado la eventualidad de un acuerdo como el propuesto por la Embajada de Estados Unidos y había confirmado su adhesión a la jurisdicción de la CPI. Ello no impidió la aplicación de formas de presión ampliamente conocidas en América Latina:¹⁰ como resultado de la decisión del gobierno uruguayo, el gobierno de los Estados Unidos había suspendido la asistencia militar pero decidió renovar su intento ante las autoridades electas en octubre ofreciendo otorgar esa asistencia a cambio de la firma del acuerdo. El embajador de los Estados Unidos, Martín Silverstein, tuvo dos entrevistas con el presidente electo y una con el canciller nominado.¹¹ La respuesta del gobierno electo fue negativa y la decisión de la Cumbre de MERCOSUR de diciembre de 2004 en Ouro Preto en sentido similar, otorgó a la nueva diplomacia uruguaya un respaldo invaluable.

El tercer problema se presentó hacia el final de la transición cuando se hizo pública la intención del nuevo gobierno de restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba: unos comentarios de altos funcionarios del Departamento de Estado que expresaban la preocupación de su gobierno ante esos anuncios no tuvieron respuesta explícita en lo inmediato pero el discurso de Tabaré Vázquez ante la Asamblea General el 1º de marzo habría de proporcionar una firme defensa de la autonomía en política exterior.

En consecuencia, el tema de las relaciones con Estados Unidos que no aparecía entre las prioridades ni estaba abordado en el programa como un tema diferenciado, apareció con fuerza en el período de transición y fue desarrollado en diversas ocasiones por el Canciller nominado Reinaldo Gargano. La postura del gobierno electo ante el tema de ALCA sigue en líneas generales las que han prevalecido en el MERCOSUR: consolidar primero el bloque y avanzar hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones para después negociar con los Estados Unidos, es decir un esquema similar al que se sigue en las negociaciones entre MERCOSUR y Unión Europea. La propuesta de un tratado bilateral de comercio con los Estados Unidos, reiteradamente anunciada por el gobierno de Jorge Batlle

como la prioridad máxima de la política exterior no está en el programa del gobierno electo.

Sin embargo, en varias oportunidades, Gargano destacó la importancia del comercio bilateral y el interés de su gobierno por mantener los volúmenes actuales e incrementarlos, con la colaboración de los agentes económicos tales como la Unión de Exportadores, las Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas y otras. Otra área de interés bilateral es la profundización del intercambio cultural. Su propuesta para el tratamiento de la agenda bilateral es la siguiente: las diferencias en posiciones sobre la orientación de política internacional y los organismos internacionales no deben ser obstáculo para avanzar en la cooperación comercial, tecnológica o cultural y la actitud del gobierno sería compensar diferencias con intereses comunes.

En cambio, en otra arena de las relaciones internacionales, el gobierno electo logró avances importantes.¹² En enero de 2005, el viaje del presidente electo a Chile proporcionó la ocasión para una verdadera “cumbre” de Lagos, Vázquez y Rodríguez Zapatero. El programa fue intensivo: dos reuniones de Vázquez con el presidente chileno, una reunión de Lagos con toda la delegación que acompañó al presidente electo uruguayo y finalmente la cumbre ya mencionada. En esa ocasión, el jefe de Estado español hizo un planteamiento expreso sobre la diferencia que separa la política exterior de su gobierno de la de José María Aznar. Los uruguayos evaluaron como altamente positivo la “atención preferente” que el gobierno español asigna a las relaciones con América Latina y con el anuncio de apoyo a políticas de inversiones que permitan crear fuentes de trabajo.

V. LAS PRIMERAS MEDIDAS DE GOBIERNO: 1º DE MARZO-1º DE ABRIL

La inauguración del primer gobierno de izquierda estuvo enmarcada en dos importantes pronunciamientos: el primero, luego del juramento de fidelidad constitucional y el segundo, al final de todos los actos oficiales y ante la ciudadanía congregada al frente del Palacio Legislativo. Es interesante examinar el contenido explícito de estos dos discursos y el momento simbólico en el cual fueron pronunciados.

En el primero, el foco fue la política exterior y el ámbito en que fue presentado fue el espacio de la Asamblea General ante la cual ese juramento fue pronunciado, con la presencia de todos los Presidentes, Jefes de Estado y miembros de delegaciones internacionales que asistieron al evento. Dirigiéndose expresamente a esos visitantes extranjeros, el presidente uruguayo anunció que su gobierno cumpliría con una política exterior independiente, de Estado y basada en principios y continuó con

una enumeración de estos últimos en un lenguaje que reproduce *verbatim* el texto de *El Uruguay Integrado*. Sin embargo, se registraron énfasis nuevos: una firme declaración “no toleraremos ingerencias externas en nuestros asuntos internos,” el rechazo a todas las formas de terrorismo, violencia y discriminación, el compromiso con el MERCOSUR y el carácter prioritario de la integración como proyecto político estratégico en la agenda internacional de Uruguay, la activa relación con todos los países latinoamericanos, la prioridad a la Agenda del Desarrollo por sobre la Agenda de Seguridad “cuyos discutibles resultados están a la vista” y la búsqueda de una rápida concreción del tratado de Asociación de MERCOSUR y Unión Europea.

En el segundo discurso, pronunciado desde las escalinatas del Palacio Legislativo, la política exterior perdió la centralidad que tuvo en el primero pero el tratamiento del tema pasó de los grandes principios a las medidas concretas en las cuales se destaca claramente la prioridad otorgada a la cooperación Sur-Sur. Estas fueron:

- La creación de un nuevo departamento encargado de la relación con los uruguayos residentes en el exterior, con creación de redes de apoyo para profundizar los lazos con Uruguay.
- Proyecto de ley estableciendo el voto epistolar.
- Ingreso inmediato al Grupo de 20 países del mundo en desarrollo.
- Restablecimiento de relaciones con Cuba.
- Acuerdo de cooperación con China para inversiones de ese país en el área de comunicaciones y transportes.
- Acuerdo con Venezuela.
- Acuerdo de cooperación con Brasil, a firmar el 2 de marzo en Paysandú, para reactivación de la industria de cerveza.
- Acuerdo de cooperación con Bolivia para suministro de gas a través del territorio argentino.
- Acuerdo de cooperación con Argentina.

Relaciones con Venezuela. La cooperación con Venezuela¹³ abarca las áreas estudio y ejecución de proyectos conjuntos para la exploración, extracción, producción, transporte, refinación, almacenamiento, procesamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos. El convenio bilateral, con una duración de tres años, prevé la creación de vínculos entre las empresas petroleras de ambos países, intercambio de información y experiencias relacionadas con el desarrollo de los sectores energéticos, la asistencia técnica y la participación conjunta en proyectos

de construcción, expansión de refinerías. Los organismos encargados de la ejecución del convenio son de parte de Venezuela el Ministerio de Energía y Petróleo y de parte de Uruguay, el Ministerio de Industria y Energía. Con el fin de explorar las acciones vinculadas al desarrollo social de los dos países, se crea una Comisión Mixta en la cual participan, además de los ministerios ya mencionados, las Chancillerías de los dos países. La importancia de este acuerdo radica en la posibilidad que crea para Uruguay de adquirir petróleo en mejores condiciones: financiación del 25% del crudo importado a 15 años con dos años de gracia y 2% de interés, lo cual representa una oportunidad muy atractiva para la empresa petrolera uruguaya, ANCAP. El restante 75% se paga a los 90 días y admite el pago en productos y servicios uruguayos. Esta disposición del convenio constituye un estímulo a las exportaciones uruguayas, incluyendo software, unidades potabilizadoras de agua y otras. Los aspectos técnicos del convenio serán ajustados en reuniones posteriores.

Relaciones con Argentina. El convenio firmado el 2 de marzo establece la cooperación bilateral para la investigación sobre violaciones a los derechos humanos y casos de desaparecidos en los dos países. En la ceremonia oficial el presidente Kirchner subrayó que sólo el cambio de gobierno en Uruguay había hecho posible ese acuerdo.

G-20. El 19 de marzo Uruguay ingresó formalmente al G-20, grupo conformado durante la última reunión de la Organización Mundial del Comercio realizada en Cancún, en defensa de la eliminación de las restricciones al comercio agrícola y de los subsidios a las exportaciones. En aquella ocasión, Uruguay fue el único país del MERCOSUR que se mantuvo al margen. El ingreso de Uruguay fue celebrado con aclamación. Esta decisión consolida el MERCOSUR como bloque, un hecho que fue descrito por la Ministra de Relaciones Exteriores de Paraguay como un “reencuentro de la familia.”

El grupo quedó ahora constituido por diez países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela), cinco países africanos (Egipto, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania y Zimbabue) y seis países asiáticos (China, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán y Tailandia). El encargado de formalizar la incorporación de Uruguay en la reunión cumplida en Delhi fue el subsecretario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ernesto Agazzi quien subrayó el cambio en la visión del país y de las relaciones internacionales, distinta de los gobiernos anteriores: el funcionario planteó que para los países pequeños agro-exportadores sólo existen dos opciones que no son incompatibles, conseguir derechos especiales a través de negociaciones bilaterales, o unirse para negociar como grupo. Agregó que

para el gobierno uruguayo la agricultura es un factor esencial en la redistribución de la riqueza y en la seguridad alimentaria así como una fuente de empleo.¹⁴ La delegación uruguaya estuvo integrada además de Agazzi por el Representante Permanente Alterno ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, Ricardo González Arenas.

Sin embargo, paralelamente a la decisión anterior, Uruguay ratificó su compromiso con el Grupo de Cairns en cuya 27^a reunión ministerial realizada en Cartagena estuvo representado por Martín Buxedas. En ese encuentro que terminó el 1º de abril, Buxedas ratificó la voluntad de trabajar para un trato justo en el mundo agrícola, con otros grupos como el G-20 que tienen el propósito de desactivar el proteccionismo. Propuso que el próximo objetivo sea acordar las modalidades de la negociación sobre agricultura para la próxima reunión ministerial en diciembre de 2005 en Hong Kong. Los miembros del grupo de Cairns son Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.¹⁵ Desde 1918, Uruguay se involucró en diversos proyectos para hacer efectivo el libre comercio y desde los inicios del GATT se vinculó al grupo de Cairns.

Parlamento del MERCOSUR. El tema fue incluido en la agenda de la visita del presidente Vázquez a Brasil el 1º de abril. En esa ocasión, el canciller Gargano adelantó la idea de crear el Parlamento por elección directa de los ciudadanos.

Relaciones Sur-Sur. Uruguay participó en la última semana de marzo en la reunión de Cancilleres realizada en Marrakech y preparatoria de la Cumbre que se cumplirá el 10 y 11 de mayo en Brasilia entre los países de la Liga Árabe y los países sudamericanos. Se espera en esa ocasión firmar un documento sobre los vínculos políticos y económicos entre los países que están por debajo de la línea ecuatorial, sobre la resolución pacífica de los problemas del Medio Oriente y a la colaboración cultural y social con los países árabes. La Cancillería uruguaya espera también incentivar la atención del mundo árabe para realizar inversiones en América del Sur en general y en Uruguay, en particular.

Relaciones con Cuba. La reapertura de relaciones con Cuba fue seguida de la firma de un acuerdo de cooperación en salud y medicamentos. La embajada fue cubierta con un nombramiento de confianza, Jorge Massarovich y la Cancillería dictó instrucciones expresas de no recibir en la sede diplomática a la disidencia cubana. Este hecho generó planteamientos adversos en la oposición, en particular de sectores de partidos tradicionales que cultivan una relación muy fluida con organizaciones del exilio cubano en Miami y motivó una convocatoria al

Ministro a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados. Gargano explicó que la posición de Uruguay era de no contribuir a acciones de desestabilización política en la isla.¹⁶

VI. REESTRUCTURA EN LA CANCILLERÍA

En principio, la integración del equipo responsable de la conducción de las relaciones exteriores revela dos factores favorables a la implementación de la política proyectada: participación en el trabajo de la comisión de relaciones internacionales del FA y en comisiones parlamentarias por un período prolongado. Esas dos circunstancias aseguran la consistencia entre fuerza política y gobierno, entre Ejecutivo y Legislativo, entre formulación programática e implementación, entre investigación acumulativa sobre problemas internacionales y responsabilidad de gobierno. El Canciller designado por Tabaré Vázquez es el presidente del Partido Socialista, Reinaldo Gargano, miembro durante 15 años de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado y con extensa experiencia en el Parlamento Latinoamericano. La sub-secretaria Belela Herrera integró la comisión de relaciones internacionales del FA.

Toda una escuela de pensamiento en el estudio de políticas públicas desde el ya clásico libro de Pressman y Wildavsky¹⁷ sostiene que es en la implementación cuando una política entra en existencia. De ahí que resulte fundamental definir las estructuras responsables de esa fase crucial en el proceso de las políticas y en el caso que nos ocupa, ello tiene que ver principalmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, aun cuando no exclusivamente pues otras entidades del Estado tienen un rol activo en la ejecución de áreas de la política exterior: Banco Central, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerios de Economía, Ganadería y Agricultura y Pesca e Industria y Energía. Esta sección se centra en el MRE porque es sobre el cual el programa ha formulado propuestas concretas de reforma.

El Ministerio de Relaciones Exteriores fue en el pasado objeto de medidas orientadas hacia la profesionalización. Como resultado de estos esfuerzos, el ingreso al servicio exterior y los ascensos en la carrera diplomática se cumplen por un sistema de concursos. Sin embargo, esto no ha impedido el hecho de que la Cancillería haya sido históricamente un coto reservado a miembros de los dos partidos tradicionales. Esta realidad tiene que ver con el carácter partido céntrico de la democracia uruguaya y con un modelo de toma de decisiones en el cual los partidos políticos tienen un rol determinante. Si bien la política exterior de Estado reposa en el consenso de los partidos, la ausencia de un cuerpo identificado con el partido de gobierno crea un desbalance.

Esta situación es considerada por las nuevas autoridades como un problema para la implementación de la política exterior. En procesos de cambio se plantea siempre la cuestión de decidir sobre quién y cómo se ejecutan los programa porque la burocracia estatal es percibida como un factor de resistencia a la innovación e inclusive como una fuerza de inercia y freno. Dos alternativas se presentan: la creación de estructuras paralelas o la re-estructura de las existentes. La primera ha sido extensamente utilizada en América Latina por parte de gobiernos identificados con las reformas neo-liberales: en Venezuela durante la segunda administración de Carlos Andrés Pérez, entre 1989 y 1993¹⁸ o en Colombia durante la revolución pacífica del presidente Gaviria Trujillo (1990-1994)¹⁹. En este último país, esta alternativa fue llevada a su máxima expresión con la creación de un organismo nuevo anexo a la presidencia y en directa dependencia de ésta, la Consejería Presidencial para Asuntos Internacionales.

En Uruguay, el fuerte arraigo del sistema de instituciones vigente hace inaceptable esta alternativa de modo tal que el camino adoptado es el de una serie de ajustes en el organigrama del Ministerio. En ese sentido, el camino adoptado por Uruguay es similar al de la Cancillería chilena en la cual un elevado número de funcionarios de confianza tienen a su cargo importantes responsabilidades. En varios documentos, entrevistas y declaraciones, el Canciller, la subsecretaria y el director general han dado a conocer las líneas esenciales de esos cambios institucionales. En primer lugar, el principio de austeridad que dará origen a una reasignación de recursos y racionalización del número de embajadas y consulados, con prioridad para los que tengan impacto en la expansión del comercio y las vinculaciones culturales del país. En esa línea se incluye un elemento novedoso, con la propuesta del presidente de incorporar la participación regular de agentes del sector privado para promover una corriente de negocios de interés para Uruguay. En acuerdo con el Ministerio de Defensa, se decidió la reducción en el número de agregados militares de las tres fuerzas (Ejército, Marina y Aeronáutica) que de todos modos están a cargo del presupuesto de ese último ministerio. También en esa línea, fueron revocadas las designaciones realizadas por el gobierno anterior con posterioridad a las elecciones del 31 de octubre sin que mediara consulta a las autoridades electas.

En segundo lugar, la creación del “departamento 20” para atender las relaciones entre el Ministerio y la diáspora uruguaya y que en la visión del nuevo gobierno representa una población equivalente a una unidad adicional a los 19 departamentos en que está dividida la República.

La profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores fue objeto del compromiso establecido en el acuerdo de los cuatro partidos y el

Canciller Gargano ha reiterado su voluntad de respetar estrictamente el régimen de concursos. Sin embargo, la concepción de la política exterior como proyección al exterior de la política interna exige contar con un núcleo de funcionarios identificados con ese proyecto y por consiguiente algunas responsabilidades esenciales para el cumplimiento del programa serán asignadas al personal de confianza. De hecho esta estrategia ha sido utilizada en ocasiones anteriores: en el primer gobierno de la transición de la dictadura a la democracia el número de funcionarios de confianza ascendió al mismo número que el que propone la Cancillería en 2005. El anuncio de la medida encontró resistencias entre los funcionarios de carrera que están agrupados en una asociación gremial (AFUSEU) y en voceros de los partidos tradicionales. De todas maneras, en cuatro embajadas claves (Estados Unidos, Brasil, Argentina y China) fueron designados embajadores de carrera en tanto que las embajadas en Chile, Francia, Venezuela, Italia-FAO, Naciones Unidas, Cuba, México y Sudáfrica, en general países u organizaciones con los cuales existen proyectos de cooperación nuevos o en curso (Venezuela, Cuba, Sudáfrica que es miembro fundador del G-20) o reforma (Naciones Unidas), fueron cubiertas con personas de confianza.

Finalmente, el criterio de eficiencia adquiere relevancia en la ejecución del programa de cambio. Un problema con el que se enfrenta el nuevo gobierno es el enorme atraso en las tramitaciones que alcanza su máxima expresión en la demora sufrida en la ratificación de varios convenios internacionales.

VII. BALANCE Y PERSPECTIVAS

El concepto de autonomía es central en todo estudio de política exterior. Entendida como la capacidad de un Estado para desarrollar o incrementar su poder decisional independiente, la autonomía es siempre relativa pues se ejerce en interacción con otros actores. No es estática sino que varía en forma constante de acuerdo con condiciones estructurales o factores coyunturales, sobre todo en contextos de inestabilidad en el sistema internacional. El uso del poder negociador es crucial para el ejercicio de la autonomía por parte de actores situados en una posición de asimetría respecto de las grandes potencias.

En el caso del gobierno de izquierda es aún más pertinente determinar sus alcances en la medida en que el programa de gobierno y los anuncios oficiales hicieron énfasis en él como criterio rector de la política exterior. En América Latina ha sido éste un tema clásico de debate y de análisis, habida cuenta del carácter de las relaciones entre los países del área y la potencia hegemónica, tal como queda consignado en la

bibliografía especializada. Por otra parte, la teoría de la dependencia que tanta influencia tuvo en la formación ideológica de la izquierda latinoamericana, no proporciona herramientas para abordar el diseño de una política exterior autónoma. Sin embargo, como lo señala el historiador brasileño Gerson Moura, aún en el marco de la dependencia, los países dependientes pueden tener algún grado de autonomía en su política exterior, aplicando estrategias de negociación o valiéndose de las ventanas de oportunidad que ofrece la coyuntura.²⁰ En el contexto creado por la administración republicana en Estados Unidos, re-legitimada en las elecciones de noviembre de 2004, surge claramente que los límites principales a la autonomía pueden venir de las presiones de Washington. También la vulnerabilidad de la economía uruguaya puede generar restricciones severas.

La fuerza de izquierda en el análisis previo a la formulación del programa ha enfatizado las condiciones internacionales nuevas, básicamente el surgimiento y fortalecimiento de otros bloques económicos y políticos en el sistema internacional, la reafirmación del Sur y de la cooperación sur-sur y la existencia de gobiernos progresistas en los países mayores de América del Sur. En ese sentido, el planteamiento de las relaciones con Estados Unidos arroja luz acerca de cómo espera encarar el gobierno progresista su objetivo de autonomía en política exterior. En un análisis sobre el tema, el Canciller Gargano sostuvo que la autonomía consiste en “hacer compatibles las diferencias políticas en el marco de la afirmación y respeto del Derecho Internacional.” Según declaraciones del Canciller, este criterio fue confirmado en sus entrevistas con el embajador de Estados Unidos. Su propuesta de compensar diferencias con intereses transfiere al ámbito de la negociación los posibles desafíos a la autonomía.

El contexto latinoamericano ofrece en cambio fortalezas que amplían el margen de autonomía. La instauración del nuevo gobierno uruguayo proporcionó la ocasión para una cumbre de tres presidentes latinoamericanos: Kirchner, Lula y Chávez. La declaración conjunta de los tres mandatarios evalúa la asunción a la presidencia de Tabaré Vázquez como un avance de la democracia en América Latina, en particular por su programa electoral y por “las importantes decisiones tomadas una vez investido como Jefe de Estado” entre las cuales destacaron la reanudación de las relaciones con Cuba y el impulso que se propone a los proyectos de integración sudamericanas.

Para entender el estatuto de la nueva política exterior uruguaya una vía posible es explicar su carácter a la luz de dos paradigmas construidos en el estudio sobre políticas públicas, la teoría de la elección racional y el incrementalismo. El primero de estos paradigmas se funda en el principio

de racionalidad según el cual el proceso de formulación de políticas y la toma de decisiones se cumplen siguiendo un orden que avanza desde la identificación del problema, la determinación de objetivos, la acumulación de conocimientos para establecer diagnósticos, la identificación de alternativas y los méritos y riesgos, las ventajas e inconvenientes, los costos y los beneficios de cada una de ellas para culminar con la elección de una opción que se constituye en el curso de acción adoptado y que busca siempre optimizar los beneficios de las decisiones.²¹ El incrementalismo propone un modelo alternativo al comportamiento racional.²² Sobre el supuesto de la racionalidad limitada, las políticas son explicadas como resultado de complejos compromisos entre las metas y las preferencias de los decisores y los datos de la realidad, las restricciones del entorno y los problemas heredados. Por consiguiente, la búsqueda de alternativas es reducida y la elección de una opción es raramente el óptimo sino apenas lo razonable o lo satisfactorio.

Con apoyo en estos paradigmas es posible demostrar que todo el proceso de formulación del programa se ajusta bastante al modelo de elección racional: se cumplieron estudios sobre sistema internacional y problemas de coyuntura, se elaboró un diseño de alternativas, y se propuso una selección de cursos de acción que aparecen contenidos en el programa. Sin embargo, tres factores intervienen para introducir variaciones en el trazado original de la política: a) la necesidad del acuerdo inter partidario; b) la voluntad de reconstruir la política de Estado; c) los compromisos internacionales contraídos por el gobierno anterior, en particular la firma apresurada del Tratado de protección de inversiones con Estados Unidos y el impulso de la candidatura a la presidencia de la OMC sin concertación previa con los miembros del MERCOSUR y con una posición adversa al G 20.

Corresponde entonces evaluar los alcances del cambio en la política exterior de un gobierno que llega precisamente con una bandera de cambio. Para ello se aplicará al análisis de las medidas de gobierno anunciadas o ya cumplidas, cuatro categorías que se sitúan en una escala: cambio, variación, ajuste incremental y continuidad. Por cambio se entiende el abandono de una política o su sustitución por otra de signo opuesto o la introducción de temas nuevos en la agenda y cursos de acción. La variación se define como la inclusión de énfasis nuevos en políticas ya existentes, derivaciones no previstas en la formulación inicial o la reorientación de los objetivos. Ajuste incremental es asumido como la categoría acuñada Braybrooke y Lindblom para describir las ligeras modificaciones marginales que según estos autores constituyen el máximo grado del cambio usual en las políticas.²³

Con la aplicación de estas categorías al análisis de las medidas de gobierno encontramos:

1. Continuidad con variaciones en la determinación de los principios rectores de la política exterior. Las principales variaciones son la nueva definición de la autonomía en política exterior, el énfasis nuevo en el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el derecho a la soberanía y a las fronteras estables y seguras; el reclamo de reformas democratizadoras en el sistema de Naciones Unidas (durante la segunda administración presidencial de Julio María Sanguinetti el gobierno uruguayo había propuesto una ampliación del Consejo de Seguridad); la promoción de una relación de mutuo respeto con los organismos multilaterales de crédito. En referencia con la defensa de los derechos humanos, la variación principal reside en el énfasis en la condena del arresto indefinido sin juicio y la tortura, un planteamiento que implica toda una toma de posición a la luz del caso de Irak. Con relación al reconocimiento de la Corte Penal Internacional, hay continuidad estricta con la posición del gobierno anterior. Dos cambios importantes se registran en esta área de política: el convenio con Argentina y la inclusión de dos temas nuevos en la agenda, el derecho al medio ambiente sano y el respeto a la equidad de género. Del primero se deriva el énfasis en la protección de los recursos naturales de valor estratégico, en particular del Acuífero Guarani.
2. El restablecimiento de las relaciones con Cuba, como resultado del principio de universalismo, constituye un cambio con respecto a la política del gobierno precedente pero desde una perspectiva de largo plazo que toma en cuenta el período posterior a la restauración democrática en 1985, aparece como un regreso a una política anterior, dirigida a la reinserción de Cuba en el contexto latinoamericano caracterizada por relaciones diplomáticas con el gobierno cubano y rechazo de la enmienda Helms-Burton. Por otra parte, durante la campaña electoral de 2004 todos los candidatos habían manifestado la conveniencia de reanudar las relaciones suspendidas. La variación más importante en este caso radica en el acuerdo de cooperación firmado el 1º de marzo.
3. En la política de integración hay continuidad en la prioridad asignada al MERCOSUR por los gobiernos de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y segunda presidencia de Sanguinetti

Cuadro 1 - Política exterior de Uruguay: ¿Cambio o Continuidad?

Continuidad	Ajuste incremental	Variación	Cambio
Principios rectores de la política exterior.	Acuerdo de cooperación con Brasil.	Nueva definición de autonomía. Énfasis en derechos de la autodeterminación.	Acuerdo de cooperación con Argentina sobre derechos humanos.
Respaldo a la Corte Penal Internacional.	Acuerdo de cooperación con China.	Reformas democratizadoras de la ONU.	Inclusión de nuevos derechos: medio ambiente y equidad de género.
Prioridad asignada al MERCOSUR.	Organización del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Principio de respeto mutuo en relaciones con organismos multilaterales de crédito.	Protección de recursos naturales estratégicos.
Participación en el Grupo de Cairns.		Condena de la tortura y la existencia de presos sin juicio.	Abandono de iniciativa para tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos.
		Restablecimiento de relaciones y acuerdo de cooperación con Cuba.	Respaldo a la Comunidad Sudamericana de Naciones.
		Énfasis en carácter político del MERCOSUR.	Prioridad a las relaciones con países asociados al MERCOSUR.
			Ingreso al G 20.
			Convenio de cooperación con Venezuela.
			Participación en cumbre Liga Árabe-América del Sur.
			Prioridad para la Agenda del Desarrollo.

(1995-2000) pero con variaciones importantes: la definición de la integración como condición sine-qua-non para la inserción internacional, el énfasis en el carácter político del proyecto y su necesario desarrollo institucional que incluye el Parlamento del Mercosur, la importancia asignada a la existencia de una “voz común.” Tres cambios importantes se registran en esta área: la ausencia de toda mención a ALCA entre las prioridades, el respaldo a la iniciativa para la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones y la prioridad otorgada a las relaciones con los países asociados al MERCOSUR.

4. En el área de relaciones Sur-Sur se constatan los cambios mayores: el ingreso al G 20, el convenio de cooperación energética con Venezuela, la participación en la cumbre Liga Árabe-gobiernos de América del Sur y la prioridad concedida a la Agenda del Desarrollo por sobre la Agenda de la Seguridad. Hay continuidad en la participación de Uruguay en el grupo de Cairns. En cambio, los acuerdos de cooperación con China y con Brasil representan ajustes incrementales en políticas adoptadas anteriormente.
5. En lo que se refiere a la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores, impera la continuidad con un ajuste incremental, la creación del departamento 20. El Cuadro 1 en la página anterior ordena los resultados de este análisis.

Finalmente, importa establecer cuáles son los contenidos que recogen los puntos del acuerdo ínter partidario y cuál es aporte propio del programa del gobierno. Entre los primeros aparece el conjunto de principios, el restablecimiento de relaciones con Cuba, las reformas de ONU y OEA, la defensa del Acuífero Guaraní, los acuerdos con China y con Brasil. En cambio, las políticas referentes a G-20, cooperación con Venezuela y con Argentina, Parlamento del MERCOSUR, ampliación de la agenda en derechos humanos constituyen el aporte específico que la fuerza política de izquierda hace al trazado de la política exterior de Uruguay.

VIII. CONCLUSIONES

El análisis sobre el proceso de formulación del programa de la izquierda en política exterior demuestra que el diseño muy cercano al paradigma racional se articula a través de un proceso de negociación durante la transición de un gobierno a otro para arribar a un consenso que proporciona una fortaleza interna invaluable en las relaciones internacionales de un país, sobre todo ante la perspectiva del inicio de un proceso de cambios.

El orden de prioridades es nuevo: de acuerdo con un criterio del programa de gobierno que privilegia la política de integración y la relación Sur-Sur, MERCOSUR, los países asociados a éste, la UE como eventual socio del bloque sub-regional, los países miembros del G 20, los países miembros del grupo de Cairns ocupan los primeros lugares en la escala de prioridades. Pero de acuerdo con un criterio adicional, de naturaleza eminentemente política, la afinidad en la orientación del gobierno, resulta otro orden de prioridades que complementa o se superpone al anterior, con la importancia asignada a las relaciones con Chile, España y Alemania.

Por otra parte, si bien existe una fuerte continuidad en las grandes líneas de política exterior desde el primer programa del Frente Amplio hasta el del EP-FA-NM en 2004, las necesidades del acuerdo interpartidario y la firme adhesión a la política de Estado hicieron triunfar la lógica del consenso. De esta manera, la transición política no opera una ruptura con el pasado o un cambio radical sino que hay un equilibrio entre cambio y continuidad con varios grados intermedios en las diversas áreas de políticas. En muchos casos se trata de énfasis renovado en aspectos de políticas ya establecidas desde antes, o ajustes incrementales. Los cambios más importantes tienen que ver con la afirmación contundente sobre la autonomía en política exterior y la cooperación Sur-Sur con medidas como la incorporación al G-20, el desarrollo de la agenda en derechos humanos con la inclusión de nuevos temas y la opción por la Agenda del Desarrollo.

La afirmación de la autonomía que aparece expuesta con vigor en el nivel del discurso es confirmada consistentemente en la ejecución de las primeras medidas de gobierno: a pesar de las presiones externas, las relaciones con Cuba se restablecieron y se firmó el convenio de cooperación energética con Venezuela. La incorporación al G 20 es otra expresión de la opción por la autonomía. Sin embargo, una política exterior de este signo plantea el problema de las condiciones externas: en ese sentido, los principales factores favorables para el ejercicio de la autonomía son la afirmación del progresismo en la mayor parte de América del Sur y el surgimiento en el sistema internacional de nuevos esquemas de alianza y cooperación entre países del Sur. Pero la autonomía no es estática y depende en alto grado de una compleja combinación de factores coyunturales. Una alteración desfavorable en esa combinación tendría efectos negativos para un país pequeño como Uruguay. Por lo tanto, el éxito del programa en política exterior del gobierno de izquierda está en buena parte ligado a la consolidación de esas nuevas realidades en el continente y en el sistema internacional que tantas expectativas despiertan en momentos en que se inicia una fase nueva en la historia uruguaya.

Notas

- 1 El concepto de partidos tradicionales que este artículo adopta está construido sobre la evidencia histórica latinoamericana e identifica a aquellos partidos cuya fundación se asocia con los orígenes del Estado Nación, que se caracterizan por el rol determinante de dirigentes que proceden de las clases superiores, estructuras organizativas mínimas, bases pluriclasistas, ausencia de un cuerpo ideológico y adhesiones fundadas en símbolos, identidades culturales y emocionales. A la luz de este concepto se excluye la hipótesis de una supuesta “tradicionalización” de la izquierda.
- 2 Sobre caracterización de izquierda y derecha, véase Bobbio, (1985).
- 3 Muir, (2005).
- 4 Trías (1967). La revista *Marcha* fundada en 1939 fue un canal para la orientación hacia América Latina.
- 5 Cepeda y Pardo (1985)
- 6 Gargano (2005)
- 7 Fernández Luzuriaga (2002 y 2003)
- 8 Por ejemplo en la elaboración de la propuesta uruguaya para Carta Democrática Interamericana aprobada en la Conferencia de Lima de 2001 y en la preparación de la postura uruguaya ante el golpe de Estado en Venezuela en abril de 2002.
- 9 Así lo confirma la ponencia del ex-candidato a la Vicepresidencia por el Partido Nacional y ex-Canciller Sergio Abreu en el Foro de Debates “Integración ¿Qué queremos y hacia donde vamos?” de la Fundación Vivián Trías, 11 de abril de 2005.
- 10 *Últimas Noticias*, 21 de diciembre de 2004, “Fernández Huidobro denunció presiones de Estados Unidos sobre gobierno electo.”
- 11 *La República*, 10 de diciembre de 2004.
- 12 *Brecha*, 4 de febrero de 2005.
- 13 Convenio Integral de Cooperación Energética entre Venezuela y Uruguay. Montevideo, 2 de marzo de 2005.
- 14 *La Juventud*, 20 de marzo de 2005.
- 15 *El País*, 6 de abril de 2005, p. 14.
- 16 *Brecha*, 1º de abril de 2005, p. 13.
- 17 Pressman y Wildavsky (1973)
- 18 Naim (1993).
- 19 Cepeda (1994).
- 20 Moura (1980). Ver también Jaguaribe (1970), O'Donnell y Link (1973) y Puig (1980)
- 21 Buchanan y Tullock (1962), Buchanan y Tollison (1972).
- 22 Lindblom(1991)
- 23 Braybrooke y Lindblom (1978)

Referencias Bibliográficas

- Arocena, Rodrigo y José Mujica (2003), *Cuando la izquierda gobierne*. Montevideo: Trilce.
- Bizzozero, Lincoln, (1988), “Toma de decisión en política exterior uruguaya. El caso de las dos Chinas,” *Cuadernos del CLAEH*, N° 48.
- Bizzozero, Lincoln y Carlos Luján (1992), *La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay, (1985-1989)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Bobbio, Norberto (1985), *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Braybrooke, David y Lindblom, Charles (1978), *A Strategy of Decision*. New York: The Free Press.
- Buchanan, James y Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. y Tollison (eds.) (1972), *Theory of Public Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cepeda Ulloa, Fernando (1994), *La dirección política de la reforma económica en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Cepeda Ulloa, Fernando y Pardo, Rodrigo (1985), *Contadora: desafío a la diplomacia tradicional*. Bogotá: CEI-La Oveja Negra.
- Errandonea, Alfredo (1994), *El sistema político uruguayo: análisis de 78 años del sistema político uruguayo*. Montevideo: Ediciones La República.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2002), *La Política Exterior de Estado. Aspectos teóricos para su comprensión, Documento de Trabajo N° 61*. Unidad Multidisciplinaria-Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2003), *Ruptura de consensos en la política exterior uruguaya durante el tormentoso 2002, Documento de Trabajo N° 62*. Unidad Multidisciplinaria-Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Gargano, Reinaldo (2005) “Gobierno de cambio también en el ámbito internacional,” *Correo Socialista*.
- González, Luis Eduardo, Felipe Monestier, Rosario Quirolo y M. Sotelo (1999), *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Harnecker, Martha (1991), *Frente Amplio. Los desafíos de una izquierda legal*. Montevideo: La República.
- Jaguaribe, Helio (1970), “Dependencia y autonomía en América Latina”, en Jaguaribe, Helio et al., *La dependencia político-económica de América Latina*. México: Siglo XXI.
- Jaguaribe, Helio (2001), “América Latina y la formación de un orden mundial multipolar,” *Capítulos N° 62*, pp. 117-132.
- Lanzaro, Jorge (Comp.) (2004), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Ediciones Fin de Siglo.

- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Mallo, Susana y Constanza Moreira (Comps.) (2000), *La larga espera: el itinerario de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- Moura, Gerson (1980), *Autonomia na Dependencia. A Política Esterna Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- Muir, Richard (2005), "Social Democracy in Chile and Uruguay. Explaining different processes of ideological and programmatic change". Paper presentado en el taller *Left of Centre Governments in Latin America: Current Practices and Future Prospects*. Institute for the Study of the Americas-London School of Economics.
- Naim, Moisés (1993), *Paper Tigers and Minotaurs*. Washington: Carnegie Endowment Books.
- O'Donnell, Guillermo y Linck, Delfina (1973), *Dependencia y autonomía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Pérez, Romeo (2003), "Un siglo de política exterior", en *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973), *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Puig, Juan Carlos (1980), *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Trias, Vivián (1967), *Imperialismo y geopolítica en América Latina*. Montevideo: Ediciones Sur.